

ANALISIS CSIS

Demokrasi dan Partisipasi

- Konglomerat dan Demokrasi Ekonomi
- Pembentukan Modal dan Pemerataan
- Perspektif Evolusi Gerakan Koperasi Jepang (Periode Meiji-Taisho: 1868-1926)
- Partisipasi dalam Pembangunan: Terobosan Baru
- Kebudayaan Modern dalam Sistem Demokrasi Indonesia
- Perubahan Struktur Pertanian Indonesia
- Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN



Analisis CSIS

Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajibannya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus LAHUR

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF, A.M.W. PRANARKA, J. Soedjati DJIWANDONO,
M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI,
Clara JOEWONO, Kirdi DIPOYUDO, Djisman S. SIMANDJUNTAK,
A.R. SUTOPO, Onny S. PRIJONO

Redaksi Pelaksana

Bambang WALGITO, Sunarto NDARU MURSITO, Medelina K. HENDYTIO

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XIX, NO. 2, MARET-APRIL 1990

Daftar Isi

• Pengantar Redaksi	96
• Konglomerat dan Demokrasi Ekonomi <i>R.B. SUHARTONO</i>	98
• Pembentukan Modal dan Pemerataan <i>M. Hadi SOESASTRO</i>	110
• Perspektif Evolusi Gerakan Koperasi Jepang (Periode Meiji-Taisho: 1868-1926) <i>Soedarsono HARDJOSOEKARTO</i>	123
• Partisipasi dalam Pembangunan: Terobosan Baru <i>Denis GOULET</i>	134
• Kebudayaan Modern dalam Sistem Demokrasi Indonesia <i>Wiratmo SOEKITO</i>	159
• Perubahan Struktur Pertanian Indonesia <i>I Tubagus FERIDHANUSETYAWAN</i>	169
• Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN <i>SUDIBYO, Yoyok ARIESSUSANTO & F. ANDREA</i>	186

Pengantar Redaksi

DALAM tulisannya *R.B. Suhartono* mengajukan ulasan kritis atas perkembangan diskusi "konglomerat dan demokrasi ekonomi" yang akhir-akhir ini menjadi pembicaraan masyarakat secara luas. Disorotinya konsep konglomerat Indonesia dalam latar belakang sejarah pembentukan konglomerat di negeri asalnya, yaitu Amerika Serikat. Kemudian ia mengemukakan gagasan tentang konglomerat di Indonesia serta sarat untuk mendayagunakan berbagai segi positifnya dan menghindarkan segi-segi negatifnya demi terwujudnya demokrasi ekonomi di negeri kita.

Demi mencapai kehidupan perekonomian yang seimbang dan mengejar kemajuan spektakuler dari pembangunan sejumlah negara Pasifik Barat, menurut *M. Hadi Soesastro*, Indonesia membutuhkan revolusi industrialisasi maupun revolusi manajerial. Untuk itu dipersyaratkan optimalisasi penghimpunan modal sekaligus pemerataan hasil-hasil pembangunan melalui sarana strategisnya berupa kegiatan pengembangan pasar modal dan pengikutsertaan koperasi dalam pemilikan saham-saham perusahaan.

Tulisan *Sударsono Hardjosoekarto* bermaksud memperkenalkan perspektif evolusi gerakan koperasi Jepang terutama periode pemerintahan Meiji sampai Taisho (1868-1926). Sebagai salah satu bentuk gerakan masyarakat, evolusi gerakan koperasi dalam banyak hal ditentukan oleh pertumbuhan aspek hukum, politik, ekonomi dan sosial secara simultan. Tampak pula bahwa gerakan koperasi tumbuh sebagai jawaban terhadap perkembangan lingkungan ekonomi politik setempat, dan karena itu evaluasinya juga tidak dapat semata-mata dengan salah satu tolok ukur saja, misalnya efisiensi.

Demi mengusahakan perubahan menuju pembangunan yang adil dan merata, *Denis Goulet* mengajukan cara-cara baru dalam partisipasi rakyat. Bentuk partisipasi harus dimulai pada tingkat mikro pengikutsertaan rakyat memecahkan masalah lokal, yaitu berperan secara aktif dalam mendiagnosa masalah, memilih keputusan, melaksanakan tindakan dan mengevaluasi hasil. Partisipasi pada tingkat bawah ini berfungsi edukatif untuk bergerak ke tingkat-tingkat atas menuju bidang yang lebih makro dalam pembuatan keputusan.

Wiratmo Soekito mengemukakan bahwa perubahan-perubahan di Eropa Timur mungkin terlalu jauh untuk mempunyai dampak atas kita, tetapi setidaknya peningkatan peranan kebudayaan di sana dapat menimbulkan daya inspiratif terutama bagi kebudayaan modern. Yaitu, perjuangan manusia sebagai totalitas dalam menyempurnakan kondisi-kondisi hidupnya. Dengan diilhami oleh perubahan-perubahan di Eropa Timur ia berkeyakinan bahwa kebudayaan modern mempunyai tempat dalam demokrasi Indonesia.

I Tubagus Feridhanusetyawan menyajikan secara deskriptif perubahan struktural dalam rangka transformasi pertanian selama kira-kira 10 tahun, antara 1970-an dan tahun 1980-an, yaitu sesuai sensus pertanian. Perubahan-perubahan itu terutama meliputi masalah tenaga kerja serta pertanahan berikut faktor-faktor yang mempengaruhinya seperti teknologi dan beberapa kebijakan pemerintah. Berdasarkan gambaran ini diharapkan dapat dilihat seberapa jauh telah terjadi proses transformasi, khususnya tenaga kerja dan lahan pertanian, sebagai dasar bagi pembuatan kebijakan bidang pertanian dalam jangka panjang di masa-masa yang akan datang.

Dalam terbitan ini anda dapat mengikuti juga ringkasan peristiwa tentang kegiatan ASEAN dari bulan Januari sampai Maret 1990. Kegiatan ini diasuh oleh *Sudibyo* bersama kedua anggotanya yaitu, *Yoyok Ariessusanto* dan *F. Andrea*.

April 1990

REDAKSI

Konglomerat dan Demokrasi Ekonomi

R.B. SUHARTONO

SELANG beberapa waktu belakangan ini, mungkin sejak awal bulan Agustus, hampir tiada hari berlalu tanpa ulasan atau pemberitaan mengenai konglomerat di media massa. Ada kubu yang memaparkan berbagai kebaikan konglomerat. Ada kubu yang membeberkan bermacam-
macam keburukan konglomerat. Ada juga yang mencoba melihatnya dengan kepala dingin, dan ada yang secara a priori sudah mengambil ancaing-ancang terlebih dahulu.

Begitu ramainya pembicaraan, sehingga kumpulan guntingan pers mengenai konglomerat bila dijilid sudah bisa menjadi buku yang cukup tebal. Begitu hangatnya topik konglomerat, sehingga hampir dapat dipastikan bahwa dalam waktu dekat jumlah halaman yang menyinggungnya akan berlipat ganda. Namun betapapun meyakinkannya masing-masing pandangan yang dikemukakan secara terpisah dan sendiri-sendiri, dalam keseluruhannya menimbulkan keraguan, apakah kesemuanya itu memang benar-benar menggunakan pengertian yang sama.

Kesamaan Pengertian?

Sebagai ilustrasi keraguan tadi, ada judul berita yang menyatakan bahwa perlu undang-undang antimonopoli untuk mengontrol konglomerat, dan tampaknya pandangan sedemikian juga sudah semakin berkembang. Lepas dari pertanyaan apakah konglomerat perlu dikontrol, dan kalau perlu apakah alasannya semata-mata karena kenyataannya konglomerat cenderung ke monopoli, seperti implisit dalam pandangan itu, mungkin bermanfaat untuk terlebih dahulu melihat permasalahannya dari segi pengalaman negara lain.

Paling tidak, di suatu negara yang sejak abad XIX sudah menerapkan undang-undang antitrust untuk mencegah praktek monopoli, malahan konglomerat tumbuh dan berkembang pesat justru pada kurun waktu sesudah perumusan dan penerapan yang lebih efektif dari undang-undang anti monopoli itu lebih dimantapkan. Di Amerika Serikat, Sherman Act diundangkan pada tahun 1890, yang kemudian disempurnakan

dengan Federal Trade Commission Act dan Clayton Act di tahun 1914, dan makin dimantapkan lagi dengan Celler-Kefauver Amendment tahun 1950; gejala berkecamuknya gelombang konglomerat justru mulai melanda Amerika Serikat dalam dasawarsa 1960-an.

Di lain pihak, ada yang menggambarkan konglomerat sebagai sekedar kumpulan pusat-pusat penghasil keuntungan bisnis atau "profit centres" yang masing-masing beroperasi secara independen sesuai dengan hukum-hukum pasar tanpa mendiskriminasi pihak ketiga. Dengan perkataan lain, perusahaan-perusahaan yang tergabung di dalam konglomerat tidak menerapkan praktek yang lazim disebut sebagai *reciprocity* (di mana semua sepakat untuk saling membeli barang dan jasa yang dihasilkan masing-masing tanpa mempertimbangkan keadaan pasaran, sehingga membatasi atau bahkan meniadakan akses pasar bagi para pesaing). Pandangan sedemikian ini memang cocok sekali dengan *policy statement* untuk konsumsi publik dari berbagai konglomerat (misalnya seperti yang dinyatakan oleh ITT dan Gulf & Western), walaupun mungkin agak naif karena dalam prakteknya apa yang dilakukan mereka justru berbeda secara diametris. Bahkan praktek *reciprocity* inilah yang digunakan sebagai salah satu alasan utama bagi Kejaksanaan Agung di zaman kepresidenan Nixon dalam melancarkan gerakan untuk menggempur konglomerat, walaupun sadar akan risiko mengalami kekalahan di pengadilan karena teori dan landasan hukumnya belum teruji.

Memang pengertian mengenai konglomerat di Indonesia tidak perlu sama, dan bisa sangat berbeda, dengan yang berlaku di Amerika Serikat. Namun bagaimanapun besar perbedaannya, sukar dibayangkan

bahwa apa yang di sana merangsang menjamurnya konglomerat, di sini bisa menjadi alat untuk mengontrolnya. Bahwa apa yang di sana lazim dipraktekkan, di sini tidak. Kecuali, tentu saja, bila pengertian mengenai konglomerat di Indonesia begitu uniknya sehingga samasekali berbeda.

Bagaimanapun, dengan ilustrasi tadi dapat diangkat permasalahan yang lebih umum: apakah semua pihak berpegang pada pengertian yang sama dan baku mengenai konglomerat di Indonesia, atau masing-masing menggunakan pengertian sendiri-sendiri. Tanpa pengertian yang jelas, maka diskusi mengenai konglomerat dapat menjadi tidak produktif, dan bahkan dapat membawa komplikasi pada hal-hal yang sebetulnya tidak perlu. Di samping itu, juga membuka kemungkinan untuk mempertanyakan apakah sebenarnya konglomerat itu ada di Indonesia.

Karena kalau tidak salah penggunaan kata "conglomerate" pertama kali muncul di Amerika Serikat, mungkinlah bermanfaat untuk melihat sejenak pengertian konglomerat di negara itu sekedar sebagai latar belakang. Dengan latar belakang ini mudah-mudahan dapat dipisahkan mana yang relevan dan yang tidak bagi Indonesia, untuk menjaga jangan sampai model negara lain digunakan sebagai referensi, padahal belum tentu cocok dengan kebutuhan pembangunan nasional.

Antitrust dan Konglomerat di Amerika Serikat

Sherman Act melarang setiap bentuk kombinasi atau trust yang menghambat akses pasar atau membatasi perdagangan. Namun dalam penerapannya ternyata sejak

tahun 1911 Mahkamah Agung menggunakan prinsip *Rule of Reason*, sehingga apa yang terlarang menurut peraturan perundangan dalam kenyataannya dapat diperbolehkan asalkan akibatnya terhadap akses pasar dan pembatasan perdagangan masih dapat dianggap wajar atau masuk akal. Pada waktu itu memang ada pertentangan pendapat yang mendasar dalam masyarakat: ketika kampanye pemilihan presiden di tahun 1912, Theodore Roosevelt menganut pandangan bahwa pemusatan kekuatan ekonomi di dalam unit-unit usaha merupakan fakta hidup, sedangkan Woodrow Wilson beranggapan bahwa kecenderungan konsolidasi kekuatan perusahaan-perusahaan raksasa harus diperangi melalui penerapan undang-undang antitrust secara lebih ketat.

Dengan menangnya golongan antitrust, pada tahun 1914 Congress memperkuat Sherman Act melalui dua peraturan perundangan. Yakni Federal Trade Commission Act, yang menyangkut perilaku dalam persaingan dan melarang cara-cara bersaing yang tidak jujur, dan Clayton Act, yang melindungi persaingan melalui pemberian perlindungan terhadap struktur pasar. Walaupun demikian, kecenderungan pada pemusatan kekuatan ekonomi terus berlangsung, dan sejak akhir Perang Dunia II hingga tahun 1951 lebih dari tigaperlima kegiatan-kegiatan penggabungan perusahaan adalah menyangkut restrukturisasi pasar yang bersifat antikompetitif. Untuk mengatasi persoalan ini maka pada tahun 1950 diundangkan Celler-Kefauver Amendment, yang melarang timbulnya penggabungan atau merger perusahaan-perusahaan yang memiliki hubungan keterkaitan baik secara horisontal (di antara sesama pesaing) maupun vertikal (antara pemasok dan pengguna barang dan jasa).

Dalam perkembangan selanjutnya, kecenderungan pada pemusatan kekuatan ekonomi tidak terhenti, tetapi sekedar berubah arah. Karena penggabungan perusahaan-perusahaan yang berkaitan dilarang, yang terjadi kemudian adalah penggabungan perusahaan-perusahaan yang tidak saling berkaitan dan biasanya dikenal sebagai "conglomerat merger." Maka tumbuh dan berkembanglah konglomerat, suatu bentuk usaha yang, melalui tindakan-tindakan pengambil alihan pemilikan saham di bursa saham, membawa ke bawah satu atap serangkaian anak-anak perusahaan yang tadinya berdiri sendiri dan independen serta tidak saling berkaitan.

Dengan latar belakang sejarah dan peraturan perundangan yang berlaku itu konglomerat di Amerika Serikat mempunyai arti tersendiri, terbatas pada suatu bentuk usaha yang merupakan hasil merger sejumlah perusahaan, yang tadinya berdiri secara independen dan berbeda satu sama lain serta tidak saling berkaitan, dengan cara pengambilalihan pemilikan saham melalui pasar modal. Walaupun merupakan perusahaan raksasa, lazimnya konglomerat di Amerika Serikat bukan pemegang monopoli, karena sebelum sempat menjadi sedemikian sudah akan banyak mendapatkan tuntutan hukum. Namun hingga sekarang pun penerapan undang-undang antitrust masih diwarnai oleh perbedaan pandangan, antara penganut struktur pasar (yang konsekuen menghantam setiap gejala yang mengarah ke struktur pasar yang monopolistis) di satu pihak, dan penganut Rule of Reason (yang membolehkan situasi monopolistis berdasarkan pertimbangan tertentu) di lain pihak.

Konotasi negatif pada konglomerat di Amerika Serikat (kata itu bahkan sudah

menjadi semacam *dirty word*) timbul bukanlah karena posisi monopolistisnya, tetapi karena perilakunya. Konglomerat merajalela bukan terutama karena pertumbuhan internalnya, melainkan karena mencaplok perusahaan-perusahaan lain melalui pemanfaatan peluang atau manipulasi pasar modal (terkadang tanpa sepengetahuan dan bahkan setelah mendapatkan perlawanan dari manajemen perusahaan yang dicaplok). Perusahaan yang tidak dikenal pun (seperti National General) dapat mencaplok yang sudah mapan dan jauh lebih besar. Yang mencaplok belum tentu lebih kuat (misalnya nilai aset Gulf & Western lebih rendah dan tingkat keuntungannya hanya separuh dibandingkan dengan New Jersey Zinc yang dicaplok), dan bahkan dapat membiayainya tanpa mengeluarkan yang sepeser pun (dengan menggunakan aset dari, atau membebankannya sebagai hutang pada perusahaan yang dicaplok, seperti dalam kasus LTV).

Melalui manipulasi pembukuan "earnings per share" dapat direka sehingga jauh lebih tinggi daripada yang sebenarnya, dan pembayaran pajak lebih rendah daripada yang seharusnya. Dengan bermain di dalam "conglomerate game" maka jutaan dolar dapat diraih tanpa melakukan kegiatan produktif (misalnya, hanya dengan membocorkan niat untuk mengambil alih perusahaan tertentu saja, nilai sahamnya dapat melonjak, dan dengan menjual saham pada waktu itu maka sejumlah besar keuntungan dapat diraih tanpa melaksanakan niat itu sendiri). Pengambilalihan suatu perusahaan dapat terjadi tanpa ada sangkut paut dengan kepentingan masyarakat luas pada umumnya atau perusahaan yang dicaplok pada khususnya, tetapi sekedar perwujudan hasrat mendapatkan untung sebesar-besarnya.

Daftar perilaku yang tidak terpuji masih dapat diperpanjang (misalnya berdasarkan Hearings di US House of Representatives, antara lain mengenai Investigation of Conglomerate Corporations). Secara umum dampak negatif yang dikhawatirkan adalah ancaman terhadap struktur ekonomi, politik dan sosial dari konsentrasi kekuatan ekonomi pada sejumlah kecil konglomerat. Dampak positifnya (misalnya menurut klaim konglomerat, ketangguhan usaha melalui diversifikasi, keunggulan manajemen serta kekuatan sumber-sumber keuangan dan teknologi) dapat diperdebatkan secara empiris, atau dipertentangkan misalnya dengan pandangan Samuelson yang menyatakan bahwa "influencing and corrupting governments may be the only thing conglomerates are better at."

Dalam kenyataannya konglomerasi bisa terjadi tanpa ada relevansinya dengan klaim konglomerat, karena motif utamanya adalah meraih keuntungan yang sebesar-besarnya dengan memanfaatkan setiap peluang yang ada. Perusahaan-perusahaan raksasa yang sehat pun tidak terlepas dari ancaman pencaplokan, dan konglomerat bukan hanya sekedar merupakan ancaman maut bagi usaha-usaha kecil dan menengah.

Apa pun isu yang berkembang mengenai konglomerat di Amerika Serikat, sangkut pautnya dengan kedudukan monopoli konglomerat hampir tidak ada; bahkan dapat dikatakan bahwa konglomerat justru berkembang setelah penerapan undang-undang anti-monopoli lebih digalakkan. Oleh karena itu, tampaknya merujuk pada peraturan perundangan antimonopoli di Amerika Serikat tidaklah begitu relevan dalam hubungannya dengan konglomerat di Indonesia.

Pengertian Konglomerat di Indonesia

Dengan adanya arti tersendiri bagi konglomerat di Amerika Serikat, maka khusus dalam hubungan dan relevansinya dengan Indonesia dapat diajukan empat pertanyaan pokok, yang terfokus pada apakah pengertian konglomerat di Indonesia mencakup perusahaan-perusahaan yang ciri-cirinya adalah:

1. bergabung karena konglomerasi atau merger melalui bursa saham (seperti halnya di Amerika Serikat, yang belum tentu menambah kapasitas produksi karena hanya menyangkut perpindahan aset), atau yang terbentuk sebagai akibat dari tumbuh dan berkembangnya usaha-usaha baru dari perusahaan-perusahaan aslinya (yang menambah kapasitas produksi nasionalnya, seperti barangkali terjadi pada sogo shosha di Jepang atau chaebol di Korea);
2. menangani bidang-bidang usaha yang terdiversifikasi dan berbeda satu sama lain serta tidak saling berkaitan, atau yang terintegrasi secara vertikal ataupun horizontal, dengan atau tanpa mencapai posisi monopolistik;
3. sekedar berskala raksasa (betapapun relatif ukurannya);
4. kombinasi dari semua atau beberapa ciri-ciri di atas.

Ketiga hal pertama masing-masing menyangkut proses pembentukan, peranan dalam struktur pasar dan skala usaha konglomerat.

Sepanjang yang dapat direkam, hingga sekarang ini pengertian mengenai konglomerat di Indonesia belum dirumuskan secara jelas. Tampaknya pandangan-pandangan yang dilontarkan lebih banyak didasarkan

pada anggapan bahwa masyarakat luas sudah mempunyai pengertian yang sama. Yang jelas adalah bahwa belakangan ini, terutama sejak membaiknya situasi perekonomian dan diterapkannya deregulasi, banyak perusahaan besar yang tumbuh dan berkembang ke berbagai kegiatan usaha dan menjadi raksasa; barangkali perusahaan semacam inilah yang lazimnya dimaksud sebagai konglomerat. Atau dalam bahasa yang lebih formal, konglomerat di Indonesia adalah suatu bentuk usaha raksasa, terdiri dari sejumlah perusahaan yang menangani bidang-bidang usaha yang terdiversifikasi, dengan atau tanpa integrasi vertikal maupun horizontal serta dengan atau tanpa menduduki posisi monopolistik.

Dengan pengertian ini maka konglomerat adalah sekedar penamaan bagi suatu bentuk usaha berskala besar yang terdiversifikasi, dan dalam pengertian itu konglomerat memang sudah ada di Indonesia, dengan berbagai variasinya sesuai dengan ciri-ciri tadi. Perusahaan raksasa saja bukan merupakan konglomerat (kalau tidak terdiversifikasi), dan demikian pula perusahaan yang terdiversifikasi saja juga bukan konglomerat (jika skala usahanya kecil-kecilan atau hanya menengah).

Sebagai sekedar penamaan, mestinya konglomerat tidak mengandung konotasi positif atau negatif, kecuali bila secara a priori dapat dinyatakan bahwa sifat-sifat positif atau negatif itu adalah inheren dalam usaha besar yang terdiversifikasi (yang tegas dan jelas berbeda dibandingkan dengan usaha menengah dan kecil yang berspesialisasi). Namun dari segi konseptual, kelihatannya belum dikembangkan perangkat teori yang dapat membenarkan perkecualian itu. Jika demikian halnya, sifat-sifat positif atau negatif konglomerat merupakan masalah

empiris yang perlu dibuktikan secara kasus demi kasus dan belum tentu dapat digeneralisasikan, dan kesemuanya bergantung pada perilaku masing-masing konglomerat dalam prakteknya. Jadi penilaian mengenai konglomerat hanya dapat dilakukan berdasarkan dukungan data faktual yang dikaitkan dengan aspek-aspek normatif. Selain dari itu penilaian yang dapat diajukan hanyalah sekedar bersifat deduktif spekulatif.

Sepanjang yang dapat diketahui, belum ada studi yang didukung oleh fakta empiris yang mantap mengenai dampak dan perilaku konglomerat di Indonesia, karena perkembangan konglomerat memang merupakan fenomena baru. Dengan demikian penilaian mengenai konglomerat di Indonesia dapat menjadi prematur, yang di samping membuka peluang bagi polemik berkepanjangan yang salah-salah bisa merembet ke masalah-masalah politis dan ideologis. Yang perlu dijaga adalah jangan sampai penilaiannya didasarkan pada praduga, atau pada karakterisasi stereotip yang hanya sekedar merupakan transplantasi dari generalisasi mengenai perilaku konglomerat di negara-negara lain, karena dengan demikian terkandung resiko dikembangkannya pandangan yang keliru.

Ciri Pokok Konglomerat

Dari pengertian di atas, yang mengandung berbagai ciri, dapat ditarik satu ciri pokoknya sebagai hipotesa: bahwa konglomerat di Indonesia merupakan suatu bentuk usaha raksasa yang ruang lingkup kegiatannya terdiversifikasi, namun proses pengambilan keputusannya tersentralisasi. Dengan hipotesa ini, walau tanpa dukungan fakta dapat dikemukakan secara deduktif spekulatif berbagai kemungkinan mengenai perilaku

serta dampak positif maupun negatifnya, sebagai bayangan teoritis mengenai hal-hal yang dapat ditimbulkannya. Dalam kenyataannya, segi-segi positif dan negatifnya harus dikaji secara kasus demi kasus dalam hal-hal yang konkret. Dan penentuan lebih lanjut adalah mengenai berapa besarnya skala usaha untuk dapat disebut sebagai raksasa (misalnya apakah berdasarkan aset atau omset), dan berapa macam kegiatan usahanya untuk dapat dikatakan sebagai terdiversifikasi.

Sebelum membahas kemungkinan-kemungkinan hipotetis dimaksud, perlu dicatat bahwa dengan peraturan perundangan yang berlaku, atau dengan belum adanya peraturan perundangan, maka tumbuh dan berkembangnya konglomerat atau proses konglomerasi di Indonesia dapat berlangsung ke berbagai jurus diversifikasi usaha. Konglomerat dapat tumbuh dan berkembang karena perluasan kegiatan ke usaha-usaha baru sebagai konsekuensi logis dari kekuatan dan ketangguhan internal perusahaan, atau sekedar melalui pengambilalihan perusahaan-perusahaan lain yang sudah ada dan tadinya berdiri sendiri, karena integrasi vertikal atau horisontal atau kedua-duanya, karena posisinya yang monopolistik, atau karena faktor-faktor lain. Bagaimanapun, tampaknya ciri pokok tadi yang digunakan sebagai hipotesa akan tetap berlaku apa pun jurus diversifikasi usaha yang ditempuh oleh konglomerat dimaksud.

Dari segi manajemen ada aspek-aspek positif dari sentralisasi pengambilan keputusan yang cenderung cepat, tepat, berpenglihatan jauh ke depan serta berwawasan luas; namun kebalikannya juga mungkin. Di lain pihak diversifikasi mendatangkan berbagai manfaat; namun bisa saja spesialisasi lebih dapat diandalkan.

Segi-segi Negatif

Sentralisasi pengambilan keputusan dalam satu atap komando dari suatu bentuk usaha raksasa, yang merupakan konsentrasi kekuatan luar biasa gabungan perusahaan-perusahaan yang terdiversifikasi, dapat membangkitkan was-was, membuat masyarakat merasa tak berdaya, dan menyentuh rasa keadilan terutama bila dikaitkan dengan asas pemerataan. Karena kekuatan ekonominya yang raksasa maka apa pun yang dilakukan dampaknya akan terasa di masyarakat luas, sehingga adalah wajar bila konglomerat mendapatkan sorotan khusus dan masyarakat mempunyai sikap psikologis tertentu.

Dengan adanya sentralisasi pengambilan keputusan maka kepentingan masing-masing anak perusahaan dapat disubordinasikan pada kepentingan induk konglomerat, karena pada akhirnya yang utama adalah unjuk kerja secara terkonsolidasi dan bukannya dari tiap anak perusahaan secara individual. Subordinasi kepentingan itu dapat membawa perilaku dan menimbulkan dampak negatif, termasuk bila ditinjau dari kepentingan nasional.

Dalam vakum perundangan, disadari atau tidak pengambilan keputusan konglomerat dapat berlangsung seolah-olah dalam sistem *free fight liberalism*, namun sebagai resultat akhirnya bermuara pada pembentukan struktur pasar baru yang monopolistik. Terutama bila proses konglomerasi tidak dibatasi dalam jenis dan skala usahanya. Tanpa pembatasan, maka yang besar dapat mencaplok yang kecil, sedangkan melalui integrasi vertikal dan horisontal yang kuat menggilas yang lemah.

Konglomerat yang berperilaku seolah-olah dalam sistem *free fight liberalism* dapat

melemahkan ciri-ciri positif Demokrasi Ekonomi. Perilaku sedemikian dapat membatasi perkembangan potensi, inisiatif dan daya kreasi warga masyarakat, baik dengan menghancurkan kegiatan-kegiatan usaha yang ada maupun dengan mencegah berkembangnya usaha-usaha baru yang berpotensi sebagai pesaing. Tumbuh dan berkembangnya konglomerat dapat mengancam kelangsungan hidup, bahkan menutup kesempatan usaha baru, bagi perusahaan-perusahaan kecil dan menengah.

Jika perilaku konglomerat dapat bersifat destruktif terhadap usaha-usaha kecil dan menengah, maka di antara konglomerat-konglomerat sendiri dapat timbul kebutuhan untuk menciptakan suasana hidup berdampingan secara damai (karena kekuatan masing-masing dapat digunakan untuk saling menghancurkan). Kongkalikong antar konglomerat dalam semacam trust dan kartel dapat terbentuk tanpa dapat dikendalikan. Jadi praktek-praktek *reciprocity*, baik di antara perusahaan-perusahaan yang tergabung di dalam suatu konglomerat ataupun yang terjalin antar konglomerat, dapat berkembang biak dan mendesak usaha-usaha kecil dan menengah. Padahal terbentuknya *community of interest* di antara konglomerat-konglomerat belum tentu sejalan dengan kepentingan nasional.

Oleh karena itu, perilaku konglomerat yang menguasai berbagai cabang produksi yang penting dapat membahayakan perekonomian nasional, baik yang bersumber dari kekuatannya yang luar biasa maupun yang timbul bila konglomerat itu sendiri sedang menghadapi kesulitan ataupun kehancuran. Yang menguasai cabang-cabang produksi yang luas dan beragam serta mampu menciptakan iklim persaingan yang tidak wajar dapat mengancam kepentingan konsumen. Selain itu, melalui konglomerat manipulasi

pembukuan dan manipulasi pajak yang merugikan negara mudah dilakukan, dan demikian pula manipulasi di bursa saham.

Melalui sentralisasi keputusan, jika menguntungkan dari segi perpajakan maka untung mudah disulap menjadi rugi. Sebaliknya bila untuk *go public* harus laba, tidak sulit rugi disulap menjadi untung. Kesemuanya itu mudah dilakukan antara lain melalui *transfer pricing* antar perusahaan di dalam konglomerat; manipulasi nilai aset pun mudah dilakukan untuk memberikan gambaran yang menyesatkan kepada masyarakat mengenai *earnings per share* perusahaan. Dalam regim devisa bebas, dan bila konglomerat mempunyai anak-anak perusahaan di luar negeri, jelas arus dana dapat mondar-mandir melewati wilayah Indonesia dengan dampak yang luas terhadap stabilitas moneter dan neraca pembayaran.

Bila salah satu anak perusahaan perlu merugi untuk mematikan pesaing konglomerat, maka melalui sentralisasi keputusan bisnis perusahaan itu diinstruksikan rugi (sekali pun manajernya protes, dan walaupun sebetulnya dengan pangsa pasar yang sekarang pun keuntungannya sudah lumayan). Bisa saja suatu perusahaan yang baru dicaplok konglomerat dibiarkan mati, bila dari semula memang tidak ada niat mengembangkannya (karena yang diincar adalah sekedar aset perusahaan itu), atau tujuannya memang sengaja mematkannya (untuk mengurangi jumlah pesaing).

Integrasi horisontal (yang mengurangi jumlah pesaing) maupun vertikal (yang membatasi kemampuan lawan usaha melalui penguasaan sejumlah mata rantai produksi dari hulu sampai ke hilir) dapat menimbulkan kepincangan dalam sistem perekonomian nasional, memperlemah berlakunya mekanisme pasar, dan dapat menjurus ke mo-

nopoli yang merugikan masyarakat. Di negara-negara liberal seperti Amerika Serikat pun bentuk-bentuk integrasi semacam itu dilarang melalui peraturan perundangan.

Perilaku serta berbagai kemungkinan dampak negatif yang disebutkan tadi (dan yang sejenisnya serta masih banyak lagi lainnya), tidak selalu timbul karena yang terlibat dalam sentralisasi pengambilan keputusan mempunyai motivasi yang tidak terpuji, tamak atau rakus. Perilakunya bahkan mungkin malahan didasarkan pada hal-hal yang secara obyektif dan pada dirinya memang didambakan (misalnya efisiensi dan produktivitas nasional), rasa patriotisme yang tinggi atau persepsinya mengenai apa yang baik bagi bangsa dan negara. Mungkin saja terjadi kekaburan antara kepentingan konglomerat dan kepentingan nasional, atau keduanya dianggap identik. Mungkin pula dari kacamata pandang konglomerat dampak perilakunya yang negatif hanyalah sekedar efek sampingan yang tak bermakna, walaupun dapat berakibat fata' bagi pihak-pihak lain yang menghadapinya. Singkatnya, dampak negatif belum tentu disebabkan sifat intrinsik konglomerat, tetapi situasi dan kondisilah yang memungkinkannya.

Bagaimanapun, semua kemungkinan perilaku dan dampak-dampak negatifnya pada dasarnya dapat dicegah. Dan tidak perlu muncul bila konsep pembangunan yang disepakati, yakni pembangunan sebagai pengamalan Pancasila, betul-betul diterapkan bersungguh-sungguh. Oleh karena itu barangkali tidaklah begitu bermanfaat mempersoalkan berbagai kemungkinan mengenai perilaku dan dampak negatif konglomerat yang belum tentu ada dalam kenyataannya (karena semua yang disebutkan tadi sifatnya hanya hipotetis), dan belum tentu inheren pada konglomerat (karena perilaku

dan dampak negatif yang sama juga dapat berlaku pada bentuk usaha non konglomerat).

Di lain pihak, mungkin lebih konstruktif untuk mengkonsentrasikan diri pada upaya untuk mencegah perilaku dan dampak negatif yang tidak dikehendaki, apakah itu dilakukan oleh konglomerat ataupun non-konglomerat. Apalagi karena konglomerat juga dapat memiliki segi-segi positif, dan karena kekuatan raksasanya dapat menjadi sumber dinamis yang berarti bagi pertumbuhan dan perkembangan perekonomian nasional.

Segi-segi Positif

Konglomerasi sejumlah perusahaan dalam satu atap dapat membuat konglomerat menjadi lebih kuat karena adanya diversifikasi usaha, sedangkan masing-masing perusahaan dapat menjadi lebih kuat dan tangguh bila dibandingkan halnya pada waktu masih berdiri sendiri-sendiri. Merger antara beberapa perusahaan yang tidak sehat, yang kalau dibiarkan sendiri-sendiri dapat dipastikan akan mengalami kehancuran, dengan pembentukan konglomerat dapat bermanfaat tidak hanya bagi perusahaan itu tetapi juga untuk masyarakat luas (misalnya dalam kasus perbankan). Kelangsungan hidup karena masalah *cash flow* atau kerugian di salah satu perusahaan, secara mudah dapat diatasi konglomerat sampai situasi pasar membaik, sehingga pertimbangan jangka panjang dan bukan hanya sesaat akan menjadi lebih dominan. Pengembangan usaha yang sebetulnya sulit bila dilakukan sendiri adalah dimungkinkan dengan dukungan konglomerat melalui kekuatannya di bidang manajemen, sumber dana dan teknologi serta pemasaran.

Karena skalanya yang raksasa, bagaimanapun konglomerat dapat menikmati dan memanfaatkan *economies of scale*. Sedangkan melalui diversifikasi masing-masing perusahaan di dalam konglomerat dapat menikmati *external economies*. Keduanya akan menekan biaya produksi sebagai akibat efisiensi dan produktivitas tinggi. Bila juga diikuti dengan penurunan harga jual dan bukan sekedar peningkatan laba, pada gilirannya akan memperbesar daya beli masyarakat.

Dengan skala besar dan diversifikasi usahanya, konglomerat dapat meningkatkan profesionalisme serta mempercepat penguasaan dan alih teknologi. Daya saing dan kemampuannya untuk menerobos pasaran dunia dan persaingan internasional dapat menjadi semakin kuat. *Bargaining position* kuat yang dimiliki konglomerat dapat menjadi aset nasional. Samuelson, yang di atas dikutip pandangan negatifnya, menyatakan bahwa di negara berkembang "the only way to get efficiencies associated with large scale corporations may be through conglomerates."

Daya saing konglomerat yang kuat serta efisiensi dan produktivitasnya yang tinggi memberikan ketangguhan untuk tumbuh dan berkembang secara sehat. Sehingga konglomerat dapat turut meningkatkan ekspor, laju pertumbuhan ekonomi dan ketahanan ekonomi; menciptakan dan memperluas lapangan dan kesempatan kerja serta usaha yang produktif; dan mendukung industrialisasi. Bahkan efeknya dapat bersifat ganda dan akseleratif: dengan meningkatnya daya beli dan pendapatan masyarakat sebagai akibat kehadiran konglomerat, pasaran dalam perekonomian nasional meluas (tidak hanya terbatas untuk produk-produk yang dihasilkan oleh konglomerat itu saja), yang

pada gilirannya akan memperluas dan menciptakan kegiatan-kegiatan ekonomi serta kesempatan usaha dan lapangan kerja baru, dan seterusnya membentuk lingkaran-lingkaran yang makin membesar dan secara keseluruhannya mampu menggerakkan momentum pembangunan pada tingkat-tingkat yang lebih tinggi. Kebalikannya dari memajukan atau menghambat pertumbuhan usaha-usaha kecil dan menengah, konglomerat dapat mengangkat dan turut mendorong pertumbuhan dan perkembangannya.

Di lain pihak, skala usaha besar dan diversifikasi yang terlalu luas justru juga dapat menimbulkan *diseconomies*, dan ada kalanya usaha-usaha menengah dan kecil malahan lebih efisien, unggul dan tangguh (lihat misalnya "Small and Medium Scale Industries in Indonesia," *Asian Development Review* Vol. 6 No. 2). Dapat dicatat bahwa penggerak utama kemajuan ekonomi Taiwan adalah usaha kecil dan menengah. Produk-produk YKK, SKF, Nike, Sony, Honda, Apple Computer misalnya sudah merajai pasaran dunia pada waktu perusahaan-perusahaannya masih berupa non-konglomerat.

Sama halnya seperti segi-segi negatif konglomerat dapat berlaku pada bentuk usaha non-konglomerat (terutama yang besar dan kuat), maka segi-segi positifnya pun dapat dimiliki dalam bentuk usaha non-konglomerat (termasuk yang menengah dan kecil). Dengan demikian inti persoalannya, baik dari segi negatif maupun positifnya, tidak terletak pada keberadaan konglomerat, tetapi pada perilaku dan dampaknya. Karena perilaku konglomerat dan dampaknya yang serupa juga dapat berlaku pada non-konglomerat, maka obyek penanganannya adalah perilaku dan dampak itu sendiri dan bukan bentuk usahanya. Oleh sebab itu,

konglomerat tidak perlu digempur karena segi-segi negatifnya, ataupun dianakemaskan karena segi-segi positifnya. Apa pun bentuk usahanya (konglomerat ataupun bukan) yang merugikan masyarakat perlu dicegah, sedangkan yang menguntungkan dimanfaatkan atau bahkan didorong dan dirangsang.

Konglomerat dalam Demokrasi Ekonomi

Dasar Demokrasi Ekonomi sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945 beserta Penjelasannya mengamanatkan agar produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, kemakmuran bagi semua orang, bukan kemakmuran orang seorang. Sedangkan Pasal 27 ayat 2 menyatakan tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Selanjutnya GBHN menetapkan bahwa dalam Demokrasi Ekonomi yang memiliki ciri-ciri positifnya, harus dihindarkan ciri-ciri negatif *free fight liberalism*, *etatisme* dan pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok yang merugikan masyarakat. Di dalam pelaksanaannya pelaku ekonomi yang sesuai dengan Demokrasi Ekonomi terdiri dari tiga badan usaha, yakni badan usaha milik negara, badan usaha milik swasta dan koperasi.

Dalam melaksanakan kegiatannya, skala usaha masing-masing pelaku ekonomi itu tidak dibatasi, dan memang tidak perlu adanya pembatasan. Dalam melangsungkan pembangunan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, kesemua pelaku ekonomi itu

perlu tumbuh dan berkembang menjadi semakin kuat dan tangguh. Sehingga wajarlah bila dalam keberhasilannya, skala usaha yang tadinya kecil beralih menjadi menengah, yang menengah menjadi besar, dan yang besar menjadi konglomerat.

Dengan demikian kehadiran konglomerat dalam perekonomian nasional yang didasarkan pada Demokrasi Ekonomi tidak perlu dipersoalkan. Penguasaan oleh negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak dapat dilakukan melalui badan usaha negara yang berbentuk konglomerat. Demikian pula koperasi yang tumbuh sehat dan kuat secara alamiah dapat berkembang juga menjadi konglomerat.

Konglomerat perorangan yang mengutamakan kemakmuran orang seorang, yang mengakibatkan jatuhnya tampuk produksi ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya, dan yang mengurangi hak tiap-tiap warganegara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, jelas bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai tempat di dalam Demokrasi Ekonomi. Demikian pula yang menyimpang dari pelaksanaan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila. Adalah merupakan tugas konstitusional untuk mencegah munculnya konglomerat semacam itu. Dalam upaya pencegahan ini maka segi-segi negatif, yang pada tahap sekarang ini masih bersifat hipotetis seperti yang disebutkan di atas, sekaligus dapat dihindarkan.

Peraturan Perundangan

Sebelumnya sudah disinggung bahwa adalah wajar bila di masyarakat terdapat sikap psikologis tertentu terhadap kehadiran

perusahaan raksasa, terutama karena hal ini merupakan fenomena baru yang implikasinya belum disadari sepenuhnya oleh masyarakat luas pada umumnya. Juga adanya kemungkinan bahwa perilaku dan dampak negatif, walaupun ada, dari konglomerat (atau pun perusahaan raksasa yang belum menjadi konglomerat) timbul bukan karena dilakukan secara sadar.

Mungkin belum dapat dijadikan pegangan atau anggapan bahwa semua pihak, khususnya para pelaku ekonomi, telah mempunyai pengertian yang sama dan benar mengenai dasar dan pelaksanaan Demokrasi Ekonomi. Misalnya, mengenai apa yang secara hukum dibenarkan, tidak dibenarkan atau bahkan dilarang dengan ketentuan pidana, dalam hubungannya dengan pengertian mengenai rumusan bahwa:

- a. produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat;
- b. kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang;
- c. perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- d. cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai negara;
- e. hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang seorang;
- f. tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Demikian pula, mengenai pengertian dan sanksi hukum dalam kaitannya dengan upaya untuk menghindarkan ciri-ciri negatif dalam Demokrasi Ekonomi.

Jika itu benar, maka pandangan-pandangan yang bersifat negatif, tidak konstruktif ataupun konfrontatif dapat berkembang. Tidak perlu karena masing-masing pihak menyimpang dari pengertian Demokrasi Ekonomi dan pelaksanaan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila, tetapi bisa saja karena sekedar berbeda penafsiran. Bila ini juga benar, tampaknya masih perlu dikembangkannya perangkat peraturan perundangan yang dapat menjamin diperolehnya kesamaan pengertian dan penafsiran terutama mengenai hal-hal paling mendasar dalam kehidupan Demokrasi Ekonomi dan pelaksanaan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila. Maksudnya, agar segala kegiatan ekonomi yang dilakukan setiap pelaku ekonomi berjalan selaras, tidak saling berbenturan tetapi saling mendukung dan menunjang ke arah pertumbuhan dan perkembangan perekonomian nasional yang makin mantap, dan agar dapat dilaksanakan pengawasan serta pengendalian pelaksanaan pem-

angunan yang efektif bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kesemuanya ini perlu dilandasi kepastian dan ketertiban hukum serta perlindungan hukum dalam sistem hukum nasional.

Konglomerat perlu ditempatkan dalam konteks yang lebih luas, dan tidak dilihat secara sepotong-sepotong atau ditangani secara ad hoc. Dalam konteks ini permasalahannya menyangkut semua pelaku ekonomi yang dibenarkan GBHN, di mana konglomerat hanyalah salah satu aspeknya saja. Terlalu banyak meributkan konglomerat dapat memudahkan segi-segi positifnya yang justru dapat dimanfaatkan guna pembangunan nasional. Dan ini pun akan mengalihkan perhatian dari upaya untuk mendorong dan memperkuat tumbuh dan berkembangnya usaha-usaha kecil dan menengah dalam jalinan keterkaitan yang saling menunjang dan saling menguntungkan dengan usaha besar, termasuk konglomerat.

Pembentukan Modal dan Pemerataan

M. Hadi SOESASTRO

Pengantar

DALAM dunia akademik, persoalan penghimpunan dan pembentukan modal sebenarnya telah cukup lama tidak mendapat perhatian. Masalah ini bukan lagi menjadi fokus sentral dalam studi ekonomi pembangunan seperti halnya antara 30 tahun sampai sekitar 15 tahun lalu. Kini mungkin sudah terlupakan pula pesimisme pada tahun 1960-an ketika berbagai kalangan sulit membayangkan bahwa negara-negara berkembang, yaitu yang ekonominya terbelakang, bisa mencapai pertumbuhan ekonomi sebesar 4% per tahun. Sebab, untuk itu sekitar 25% dari produk nasional perlu ditanamkan kembali ke dalam ekonomi. Dari jumlah ini sekitar setengahnya diperkirakan diperlukan bagi pembangunan pelayanan umum (*public services*) dan setengahnya lagi bagi pembentukan modal. Ini berarti bahwa sekitar 25% dari produk nasional tidak boleh dikonsumsi, jadi -- per definisi -- harus ditabung. Padahal, di banyak negara berkembang tingkat tabungan

itu jauh lebih rendah daripada yang diperlukan, dan rata-rata mencapai 5 sampai 6% PDB (produk domestik bruto) saja. Tingkat tabungan yang rendah ini bukanlah sesuatu yang aneh bagi ekonomi yang masih terbelakang.

Oleh karena itu, tujuan utama perencanaan pembangunan adalah untuk mematahkan lingkaran setan antara kelangkaan modal dan keterbelakangan dengan cara merancang tingkat penghimpunan modal yang paling efisien dan optimal. Pembentukan modal dianggap sebagai inti dari proses pembangunan; artinya, pembentukan modal memungkinkan untuk dipenuhinya berbagai persyaratan lainnya bagi pertumbuhan ekonomi.

Dengan kepercayaan ini maka di mana-mana dilansirlah usaha yang secara populer pernah dikenal sebagai "big push," yaitu dorongan besar untuk keluar dari lingkaran setan tadi. Landasan intelektual dari usaha ini tidak hanya berasal dari para ekonom seperti Arthus Lewis, Harrod dan Domar, ataupun Walter Rostow, tetapi juga dikem-

bangkan dalam berbagai lembaga-lembaga multilateral maupun nasional yang menangani bantuan pembangunan. Dalam kaitan ini bantuan asing diberi arti strategis sebagai pelengkap yang tidak dapat dihindarkan (*necessary supplement*) terhadap tabungan dalam negeri. Sejarah pembangunan ekonomi Korea Selatan, negara yang mengalami kemajuan yang terpesat di dunia, menunjukkan arti penting bantuan asing tersebut jika memang dimanfaatkan dengan benar bagi usaha akselerasi pembentukan modal.

Pembentukan Modal dan Pertumbuhan Ekonomi

Pemusatan perhatian pada pembentukan modal ini telah berlangsung bukan tanpa kritik. Berbagai pemikir lain mengajukan sejumlah faktor yang tidak kalah penting artinya bagi pertumbuhan ekonomi, dan beranggapan bahwa pemusatan perhatian pada pembentukan modal cenderung menyebabkan diabaikannya suplai faktor-faktor pertumbuhan dan pembangunan lainnya. Sir Alec Cairncross (1962), misalnya, berpendapat bahwa pembentukan modal sebenarnya merupakan gejala ikutan dari proses pertumbuhan ekonomi dan bukan faktor penyebab utamanya. Menurut pendapatnya, kekuatan penggerak bagi pertumbuhan adalah inovasi teknologis pada sisi suplai dan perluasan pasar yang terus-menerus pada sisi permintaan sehingga menghasilkan keuntungan besar bagi kegiatan bisnis, dan yang pada gilirannya digunakan untuk membiayai pembentukan modal.

Konsep "kapasitas absorpsi," yang dikembangkan juga oleh Cairncross secara implisit memberikan pengakuan bahwa proses pembentukan modal tidak dengan sen-

dirinya membangkitkan atau mendorong pengembangan faktor-faktor pertumbuhan lainnya seperti tenaga trampil, kewiraswaan, wahana-wahana institusional, bahkan juga sikap.

Strategi pembangunan dengan "jalan keras" yang berpusat pada pembentukan modal -- khususnya modal fisik -- itu pada akhirnya telah mengalami modifikasi sebagai reaksi atas kritik tajam dan munculnya berbagai gerakan masyarakat (terutama di negara-negara donor) yang beranggapan bahwa strategi itu menghasilkan pembangunan yang tidak menetes ke bawah, pembangunan yang tidak berhasil menyediakan kebutuhan pokok secara memadai, dan pembangunan yang tidak meningkatkan kualitas kehidupan ataupun pembangunan yang tidak berwawasan lingkungan. Kini, pertimbangan-pertimbangan kualitatif seperti itu jelas tidak dapat diabaikan dan telah mengambil tempat yang absah dan semakin penting tidak hanya dalam kebijaksanaan bantuan pembangunan di pihak negara-negara donor tetapi juga dalam kebijaksanaan pembangunan berbagai negara berkembang sendiri.

Perdebatan di waktu lalu mengenai peranan pembentukan modal dalam proses pertumbuhan ekonomi telah berlangsung tanpa menghasilkan kesimpulan yang tegas. Sementara itu strategi pembangunan dengan "jalan lunak" tetap tidak dapat melepaskan diri dari kebutuhan untuk menghimpun modal. Studi empiris yang dilakukan Amartya Sen (1983) menunjukkan bahwa sekitar 25 sampai 50% kenaikan PDB di negara-negara berkembang memang bersumber pada pembentukan modal. Data-data komparatif Bank Dunia (1989a) menunjukkan bahwa dari sejumlah 88 negara berkembang di dunia (tidak termasuk negara-negara peng-

ekspor minyak di Timur Tengah dan negara-negara kepulauan di Karibia dan di Pasifik Selatan) sebanyak 45 negara -- jadi, sedikit lebih besar dari 50% -- telah berhasil mencapai pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 4% ke atas selama periode 1965-1980. Di antara 45 negara ini, di 32 negara, atau 71%, peningkatan investasi mencapai rata-rata sebesar 8% per tahun. Sementara itu hanya di 7 negara laju pertumbuhan investasi mencapai lebih dari 8% rata-rata per tahun tetapi tingkat pertumbuhan ekonominya lebih rendah dari 4% per tahun.

Data-data di atas menunjukkan adanya kaitan yang cukup erat antara pembentukan modal dengan pertumbuhan ekonomi, meskipun pembentukan modal jelas bukanlah merupakan satu-satunya faktor penentu bagi pertumbuhan ekonomi. Walaupun demikian, data-data Bank Dunia juga menunjukkan bahwa hingga tahun 1987, dari sejumlah 88 negara berkembang tersebut sebenarnya hanya 32 negara saja (36%) yang telah berhasil mempertahankan tingkat investasi sebesar lebih dari 20% PDB, atau telah melaksanakan apa yang dapat disebut sebagai "revolusi industrialisasi," meminjam ungkapan Arthus Lewis.

Selain negara-negara industri baru di Asia (Asian NICs), negara-negara ASEAN (kecuali Filipina) tampaknya juga telah melaksanakan revolusi industrialisasi tersebut. Di Indonesia, misalnya, tingkat investasi (kotor) telah meningkat dari 8% PDB pada tahun 1965 menjadi 26% PDB pada tahun 1987. Sejalan dengan itu, tingkat tabungan (kotor) juga meningkat dari 8% PDB pada tahun 1965 menjadi 29% PDB pada tahun 1987. Repelita V mencanangkan bahwa pada akhir periode lima tahun ini tingkat investasi akan mencapai sekitar 28% PDB. Untuk itu, pembentukan modal diperkirakan harus me-

ningkat sebesar 15,2% rata-rata per tahun selama lima tahun. Secara keseluruhan, kebutuhan investasi itu diperkirakan akan berjumlah Rp 240 trilyun.

Pembiayaan investasi dalam jumlah itu untuk sekitar 94% diharapkan diperoleh dari tabungan dalam negeri dan hanya sisanya sebesar 6% saja berasal dari dana luar negeri. Investasi pemerintah melalui APBN diperkirakan akan mencapai 45% dari kebutuhan tersebut. Selebihnya (55%) diharapkan akan datang dari sektor swasta (termasuk perusahaan negara). Secara garis besar, rencana pembiayaan Repelita V ini menggariskan peningkatan peranan sektor swasta dalam pembentukan dan penghimpunan modal di Indonesia. Pertanyaan yang segera perlu diajukan adalah: Apakah proses pembentukan dan penghimpunan modal di masa-masa mendatang dalam besaran di atas akan dapat diselenggarakan dengan lancar?

Proses Pembentukan Modal di Indonesia

Dunia akademik kini ditantang untuk dapat menerangkan mengapa revolusi industrialisasi, yaitu akselerasi dalam pembentukan dan penghimpunan modal, telah -- atau hanya -- terjadi di beberapa negara saja. Korea Selatan kembali merupakan salah satu kasus yang sangat menonjol, dan karenanya telah menjadi bahan kajian utama. Yang menarik dari kasus Korea ini adalah adanya dua paradigma yang sama-sama dipakai untuk menerangkan proses penghimpunan modal dan pertumbuhan ekonomi Korea yang pesat itu, pada hal kedua paradigma itu sebenarnya saling bertolak belakang dipandang dari segi pesannya bagi

kebijaksanaan. Yang pertama adalah paradigma dirigisme seperti yang diamanatkan oleh ekonomi pembangunan. Intinya adalah penciptaan surplus ekonomi dan mobilisasi besar-besaran sumber-sumber investasi itu, khususnya untuk pembangunan sektor industri, dan pengembangan suatu mekanisme gabungan antara pemerintah dan wiraswasta, yang diarahkan oleh pemerintah, untuk mengubah sumber-sumber finansial tersebut menjadi aset yang produktif. Paradigma ini kelihatannya memang dapat diterapkan untuk Korea tanpa kesulitan untuk mendapatkan bukti-buktinya.

Paradigma kedua adalah paradigma neoklasik yang memberikan perhatian utama pada strategi promosi ekspor yang menganalkan pada perdagangan internasional sebagai motor pertumbuhan. Intinya adalah digunakannya signal harga yang diperoleh melalui pasar; dalam hubungan ini, strategi substitusi impor dianggap menyebabkan isolasi terhadap pasar, dan karena itu strategi promosi ekspor merupakan strategi yang superior. Sebenarnya pusat perhatian di sini telah bergeser dari penghimpunan modal kepada masalah penggunaan sumber-sumber ekonomi secara efisien. Paradigma ini pun dapat diterapkan untuk Korea sejak Presiden Park pada tahun 1961 mendorong strategi promosi ekspor melalui berbagai insentif ekspor. Secara bertahap pemerintah mengoreksi distorsi harga-harga yang diciptakan dalam kaitan dengan kebijaksanaan substitusi impor. Dalam kaitan ini telah disimpulkan bahwa pemerintah Korea berhasil menciptakan suatu kebijaksanaan yang netral antara ekspor dan substitusi impor. Menurut Bhagwati (1978), kebijaksanaan netral itu ditandai oleh rasio nilai tukar efektif untuk impor dan ekspor sebesar satu; secara praktis ini berarti bahwa ekonomi bersang-

kutan berada pada posisi perdagangan bebas.

Formulasi yang lebih sederhana telah diajukan ekonom Swedia, Staffan Burenstam Linder (1984), ketika mempelajari kasus Korea dan negara-negara industri baru Asia lainnya, yaitu keberhasilan negara-negara itu menerapkan kebijaksanaan "distorsi ganda"; artinya, distorsi yang ada (untuk memproteksi industri dalam negeri dalam hubungan dengan substitusi impor) dikompensasi dengan distorsi yang baru (dalam bentuk insentif untuk mendorong ekspor).

Dari uraian di atas timbul suatu pertanyaan: Apakah kebijaksanaan promosi ekspor selalu harus diidentifikasi dengan ketidakhadiran intervensi pemerintah dan pengendalian penuh pada kekuatan pasar? Pada hakikatnya, promosi ekspor itu cuma merupakan satu sasaran. Akhirnya kita kembali dihadapkan oleh pertanyaan yang lebih mendasar: Bagaimana pembentukan dan penghimpunan modal dapat diarahkan pada sasaran tersebut? Proses penghimpunan modal, seperti ditunjukkan oleh kasus Korea, tidak terjadi dengan sendirinya, tetapi berkat pengorganisasian melalui suatu mekanisme tertentu. Dalam tulisannya berjudul "The Spread of Economic Growth to the Third World: 1850-1980," Reynolds (1983) mencoba menerangkan mengapa hanya beberapa negara berkembang saja yang telah mengalami kemajuan selama ini -- atau seperti dalam bahasa saya terdahulu, mengalami revolusi industrialisasi. Reynolds menyimpulkan bahwa perbedaan raihan mereka bukanlah disebabkan oleh perbedaan pemilikan faktor-faktor produksi (*factor endowments*), tetapi faktor utama yang menerangkannya adalah organisasi politik dan kemampuan administratif pemerintah.

Oleh karena anggapan mengenai pentingnya faktor politik dan pemerintah itulah maka bidang kajian yang semula merupakan domain studi ekonomi pembangunan kini telah berubah menjadi arena studi ekonomi politik. Salah satu dari sekian banyak model yang berkembang dewasa ini adalah model industrialisasi di bawah sistem yang birokratis dan otoriter, yang dikenal sebagai "bureaucratic-authoritarian model" seperti dirumuskan pertama kali oleh Juan Linz dari Spanyol dan telah diterapkan untuk menerangkan perkembangan di negara-negara Amerika Latin.

Menurut model ini pada dasarnya terdapat dua permasalahan pokok. Pertama, pengalihan strategi pembangunan dari substitusi impor ke promosi ekspor membutuhkan usaha memperdalam industri sambil mencari pasar ekspor; sebagai konsekuensinya, di satu pihak akan dibutuhkan organisasi-organisasi skala besar yang bersedia dan mampu secara finansial untuk menanti buah hasil investasinya yang membutuhkan waktu yang cukup lama, dan di pihak lain diperlukan adanya jaminan stabilitas dalam mekanisme institusional, seperti sistem promosi ekspor dan nilai tukar. Dalam kaitan ini maka pembangunan dan industrialisasi cenderung dipelopori dan didominasi oleh pemerintah sendiri. Kedua, atas nama pembangunan dan industrialisasi, pemerintah berperan secara aktif dalam mengarahkan sumber-sumber investasi bagi pembangunan industri melalui mobilisasi dana-dana dalam negeri yang dilaksanakan dengan segala cara, termasuk menekan aspirasi-aspirasi sosial yang dianggap terlalu dini, bahkan juga melaksanakan depolitisasi.

Model ini pernah diterapkan oleh Dwight King dalam studinya mengenai Indonesia, karena ia merasa bahwa interpretasi yang

ada, seperti yang dikembangkan oleh Karl Jackson, John Girling, Ruth McVey, dan Harold Crouch yang meminjam "bureaucratic polity model"-nya Riggs, samasekali tidak memadai. Namun kesemua studi itu sebenarnya mengandung tesis yang sama, yaitu bahwa pembuatan kebijaksanaan di Indonesia sepenuhnya berlangsung di dalam birokrasi -- atau elit pemerintahan -- sendiri. Ini berarti bahwa kebijaksanaan pembentukan dan penghimpunan modal di Indonesia juga dianggap sepenuhnya berada dalam kendali pemerintah. Interpretasi yang paling ekstrem ditawarkan oleh Benedict Anderson yang menggambarkan negara (pemerintahan) Indonesia sebagai suatu kesatuan yang mengejar kepentingannya sendiri yang berbeda dengan kepentingan bangsa (masyarakat).

Don Emmerson (1983) dan William Liddle (1987) mengajukan tesis yang kiranya lebih mendekati kenyataan sebenarnya. Mereka menentang interpretasi yang simplistik di atas, dan atas dasar beberapa studi kasus pembuatan kebijaksanaan, mereka menunjukkan bahwa walaupun pembuatan kebijaksanaan berada di tangan birokrasi, tetapi dalam prosesnya terdapat suatu pluralisme. Liddle merumuskan suatu "pluralisme terbatas" dengan menunjuk pada peranan tidak langsung yang dimainkan oleh para aktor ekstra-birokrasi yang sedikit banyak "direstui" oleh pemerintah. Aktor ekstra-birokrasi ini dapat meliputi pers, kaum cendekiawan, anggota DPR, konsumen, dan juga produsen.

Jika perumusan Liddle itu tepat maka para produsen, pemilik modal, juga mempunyai peran dalam perumusan kebijaksanaan nasional, dan seharusnya memang mereka mendapat tempat yang absah. Namun demikian, terutama dalam era deregulasi di

Indonesia dewasa ini terdapat kesan bahwa lingkup pembuatan kebijaksanaan telah bergeser dari yang bersifat sangat sentralistik, yang didominasi oleh birokrasi pemerintah, ke arah suatu pola di mana pemilik modal, terutama modal besar atau kelompok kapitalis, dianggap memainkan peranan yang kelewat besar. Tidaklah mengherankan jika kebangkitan kelompok kapitalis ini di Indonesia telah menjadi obyek studi yang menarik dewasa ini.

Studi Kunio Yoshihara (1988), misalnya, sudah tidak asing lagi bagi banyak orang di Indonesia. Studi ini menyimpulkan bahwa kelompok kapitalis di Indonesia dan di negara-negara ASEAN lainnya sebenarnya baru bersifat "ersatz" (substitut), dan per definisi sebenarnya berada dalam kedudukan yang lemah. Sifat ersatz tersebut ditunjukkan oleh beberapa hal: (a) pengembangan modal (lokal) yang untuk sebagian besar terbatas pada sektor tersier (jasa-jasa, khususnya perdagangan); (b) ketergantungan pada teknologi asing; (c) dominasi oleh kelompok kapitalis warga keturunan Cina; dan, (d) dominasi oleh para pemburu rente (*rent seekers*). Yoshihara tampaknya memang sangat dipengaruhi oleh iklim Jepang dan pengalaman proses industrialisasi Jepang, khususnya dalam memberikan penilaian mengenai arti pentingnya kemandirian teknologi para industriawan. Yoshihara berkesimpulan bahwa sektor swasta dan modal ASEAN sebenarnya belum dapat diandalkan untuk menjadi ujung tombak pembangunan ekonomi karena tidak memiliki kemampuan ekspor yang tangguh (seperti yang dimiliki modal Jepang), dan -- atau mungkin justru karena -- kelompok kapitalis di Asia Tenggara umumnya bersifat "comprador capitalists" yang semata-mata merupakan kepanjangan tangan kapitalis internasional.

Richard Robison (1986) tidak setuju dengan pendapat bahwa kelompok pemilik modal di Indonesia merupakan komprador. Selain itu, ia juga mempertanyakan sejauh mana persoalan itu masih relevan mengingat telah terjadinya integrasi modal yang kompleks pada tataran internasional. Robison dalam studinya menelusuri kebangkitan kelompok-kelompok pemilik modal di Indonesia setuju dengan pendapat bahwa pertumbuhan mereka telah dimungkinkan oleh campur tangan pemerintah. Tetapi ia juga beranggapan bahwa kelompok-kelompok yang utama ternyata telah dapat membangun landasan yang independen; artinya, mereka telah menjadi kurang tergantung dari pemerintah. Bahkan lebih jauh, Robison berpendapat bahwa kelompok kapital ini telah melakukan penetrasi ke dalam lingkup pengambilan keputusan, dan karena itu, kebijaksanaan pemerintah telah lebih banyak ditujukan untuk kepentingan pembentukan modal dan para penghimpun modal. Robison melukiskan hari depan Indonesia yang mirip model negara "kapitalis" Korea.

Benarkah ini semua? Apakah gambaran yang ada di depan kita itu merupakan sesuatu yang menakutkan? Perdebatan mengenai peranan pengusaha swasta dalam pembangunan ekonomi Indonesia mungkin memang belum pernah seramai sekarang ini: berbagai isu dan masalah telah muncul, seperti konglomerat dan konglomerasi, proses "go public" yang tiba-tiba menjadi sangat bergairah, dan lain-lainnya. Jika kita rajin membaca surat kabar dan mengikuti perdebatan ini, seharusnya sekarang ini kita semua sudah menjadi ahli mengenai konglomerat; artinya, kita sudah tahu betul semua kejahatan dan dosa-dosanya. Semua kemungkinan tindakan yang bisa dilakukan oleh konglomerat, seperti dijabarkan dalam

berbagai buku teks ekonomi yang berasal dari Amerika, telah disitir di sana sini sebagai kejahatan yang pasti dilakukan oleh atau inheren pada suatu konglomerat atau perusahaan dan modal besar. Citra yang tertanam sekarang adalah bahwa semua perusahaan dan modal besar di Indonesia tidak lain adalah manipulator. Hal ini diperkuat lagi oleh kesangsian masyarakat mengenai proses dan motivasi perusahaan-perusahaan yang secara beruntun "go public." Selain karena gambaran bahwa sejumlah perusahaan yang sebetulnya tidak sehat telah dapat memanipulasi pembukuannya, tindakan "go public" itu sendiri sering diartikan sebagai suatu tindakan perampokan. Perkembangan ini tentu sangat memprihatinkan. Kalau masyarakat hanya menerima informasi yang bersifat tidak spesifik maka masyarakat dengan sendirinya akan membuat generalisasi. Keadaan seperti ini jelas tidak boleh dibiarkan berlanjut. Salah satu akibat negatifnya adalah terhadap perkembangan pasar modal yang baru saja mulai digalakkan. Bagi proses penghimpunan modal di Indonesia untuk waktu mendatang, pasar saham seharusnya memainkan peranan yang sangat strategis. Ia merupakan salah satu wahana utama bagi mobilisasi dana-dana jangka panjang.

Prospek pasar modal di Indonesia sangat baik. Tetapi, untuk menanamkan kredibilitasnya, yang segera diperlukan adalah kejelasan mengenai aturan permainannya. Jika ada aturan permainan tentu juga diperlukan wasit yang berintegritas tinggi. Sebab, para pengusaha dan pemilik modal pasti bukan malaikat, tetapi mereka juga tidak harus dianggap manipulator. Pada dasarnya mereka juga manusia biasa. Jika memang modal besar memberikan kekuatan (*power*) berlebih padanya, maka kekuatan itu jelas harus diawasi, seperti juga setiap kekuatan perlu

dijaga. Sebab seperti kata pepatah yang telah didengungkan demikian seringnya, kekuatan itu cenderung menjadi korup. Konglomerat tidak harus membawa akibat buruk. Ia mungkin bisa memainkan peranan penting dan bahkan bisa diberi fungsi penting dalam pembangunan.

Konglomerat, seperti juga monopoli ataupun perusahaan dan modal besar lainnya, perlu diawasi terutama agar tindakannya tidak mematikan persaingan dan harus dijaga agar tidak mungkin melakukan tindakan "monopolizing." Untuk itulah dibutuhkan aturan permainan. Sepuluh tahun yang lalu, aturan itu belum ada. Ini terbukti dari adanya iklan yang cukup besar di berbagai media yang dipasang bersama-sama oleh sejumlah produsen batu baterai dan menyangkut keseragaman harga produk mereka. Ini jelas-jelas merupakan tindakan kartel yang seharusnya dilarang. Kini, sepuluh tahun kemudian, aturan permainan itu pun belum jelas. Ini terbukti dari satu tindakan yang tampaknya sepele tetapi bisa berdampak luas. Jika salah satu pasar swalayan terbesar di Jakarta memasang papan yang menyatakan menolak menerima kartu kredit suatu bank tertentu, apakah ini bukan tindakan persaingan yang tidak wajar yang seharusnya ditindak?

Kesemua perangkat dan aturan permainan inilah yang segera perlu dirumuskan dan diciptakan. Keterbukaan dan transparansi juga merupakan tuntutan, tidak saja pada pihak pemerintah tetapi juga pada pihak swasta. Pengembangan pasar modal diharapkan bisa mendorong ke arah ini karena mau tidak mau perusahaan yang "go public" harus membuka diri. Khususnya yang menyangkut pasar modal, tanpa adanya kejelasan itu pasar modal di Indonesia mungkin akan mengalami suatu "set back" lagi

untuk paling sedikit lima sampai 10 tahun. Perkembangan ini akan sangat berpengaruh terhadap proses penghimpunan modal di Indonesia kini dan di waktu mendatang.

Sementara itu, di balik semua ini juga mulai berkembang suatu perdebatan ideologis. Di salah satu surat kabar, belum lama ini telah dipersoalkan masuknya pemikiran Kanan Baru ke Indonesia. Ada anggapan bahwa pengelolaan ekonomi Indonesia dewasa ini sudah menyimpang dari dasar yang diletakkan dalam UUD 1945 (Pasal 33) dan bahwa ekonomi Indonesia setelah deregulasi telah berubah menjadi ekonomi yang kapitalis. Perdebatan mengenai masalah ini hampir dapat dipastikan tidak akan berujung pangkal dan lebih banyak akan bersifat tautologis sambil berputar-putar pada perdebatan mengenai persoalan semantik belaka. Relevansinya pun tidak jelas. Apakah gunanya kita ikut terjebak dalam perdebatan, bahkan pertarungan ideologis yang baru yang kini terfokus pada tataran ekonomi? Linder (1984), misalnya, telah mengajukan konsepnya mengenai "high-ec," suatu sistem produksi yang terbukti superior, seperti yang terdapat di kawasan Pasifik Barat (Jepang dan para macan Asia), dan yang dilihatnya telah berhasil memenangkan kompetisi ideologis terhadap ekonomi-ekonomi yang dikelola melalui perencanaan terpusat. Bukankah lebih penting bagi kita untuk juga mengembangkan suatu sistem yang superior?

Tanpa kita boleh terjebak dalam isme-isme atau pun pengertian-pengertian umum yang menyesatkan, kita juga perlu mempelajari beberapa proposisi yang telah diajukan oleh sosiolog ternama Peter Berger (1986) yang mencoba menerangkan gejala di atas. Berger menggunakan ungkapan "revolusi kapitalis" untuk menggambarkan observasi umum bahwa sistem kapitalis itu sendiri ter-

nyata telah mengalami pembaruan terus-menerus. Secara khusus Berger sangat terpesona oleh perkembangan di Asia Timur yang dilihatnya sebagai "kasus kedua" dari --dan yang memperkuat -- revolusi kapitalis itu; artinya, negara-negara non-Barat pun ternyata dapat berhasil untuk terus-menerus naik pada jenjang pembangunan ekonomi selanjutnya dengan mengolah dan bahkan mungkin telah "menyempurnakan" sistem kapitalis. Hasil akhirnya adalah suatu tipologi kapitalisme industri yang baru, yang lain dari yang dikenal sebelumnya. Sistem ini sebenarnya bisa diberi nama apa saja -- sistem Jepang, atau pun sistem Asia. Apalah artinya nama. Yang penting mungkin memang adalah terciptanya sistem yang superior itu.

Pembentukan Modal dan Tantangan Pemerataan

Jika kita pikirkan lebih jauh, kita juga patut bertanya, apakah sistem yang superior itu semata-mata sistem yang terus-menerus dapat mengasah dan mempertajam "competitive edge"-nya di medan perang internasional? Seharusnya sistem yang superior jelas lebih daripada itu; ia juga harus merupakan sistem yang dapat meningkatkan harkat manusia dan yang dapat memancarkan keadilan. Bukankah tugas dan tantangan kita yang utama terletak di sana? Bagaimana kaitan persoalan ini dengan persoalan penghimpunan modal? Sebelum kita membahas masalah yang lebih spesifik ini, kiranya perlu kita menengok sejenak untuk memperoleh gambaran umum mengenai struktur modal di Indonesia dalam kaitannya dengan struktur dan pengorganisasian kegiatan produksi di Indonesia.

Menurut Sensus Ekonomi 1986, di Indonesia terdapat sekitar 9,28 juta perusahaan yang bergerak di bidang non-pertanian. Dari jumlah itu, sekitar 5,11 juta (55%) bergerak di bidang perdagangan. Perusahaan-perusahaan ini menampung sekitar 41% seluruh pekerja. Sekitar 73% semua perusahaan perdagangan ini terdapat di Jawa. Dari sekitar 5,11 juta perusahaan itu sebanyak sekitar 125 ribu (atau 2,5%) termasuk usaha perdagangan besar; sisanya, untuk sebagian terbesar termasuk pedagang eceran.

Jumlah perusahaan yang bergerak di bidang industri pengolahan adalah sekitar 1,53 juta buah -- tepatnya, 1.533.624 -- atau 16,5% jumlah seluruh perusahaan non-pertanian, dan menyerap sekitar 31% seluruh jumlah pekerja. Sekitar 70% perusahaan industri pengolahan ini juga terdapat di Jawa. Dari jumlah 1,53 juta perusahaan itu, sebanyak 2.894 buah atau 0,19% merupakan perusahaan besar; sebanyak 10.008 buah atau 0,65% termasuk perusahaan sedang; sebanyak 98.129 buah (6,4%) termasuk industri kecil, dan selebihnya atau sekitar 93% jumlah perusahaan merupakan industri rumah tangga.

Gambaran di atas menarik, tetapi hasil pencacahan untuk satu tahun itu saja belum bisa menunjukkan sifat perkembangannya. Pertanyaan yang penting, yaitu sejauh mana perusahaan yang besar cenderung -- atau secara sistematis -- mematikan yang kecil, juga tidak bisa dijawab. Tetapi secara sepintas terlihat bahwa biarpun belum terjalin keterkaitan antara perusahaan besar, sedang dan kecil di sektor industri pengolahan, sesedikitnya telah terjadi ko-eksistensi antara usaha-usaha dengan berbagai skala ekonomi itu. Keadaan ini seharusnya dapat dimanfaatkan. Gambaran mengenai distribusi modal dan aset produktif antara berbagai skala

usaha itu juga belum tersedia, tetapi sudah pasti modal terkonsentrasi pada perusahaan besar yang nilai investasinya memang tinggi dan yang nilai tambahnya juga besar.

Belakangan ini kita telah dihadapkan pada berbagai perkiraan aset kelompok-kelompok perusahaan besar di Indonesia. Ada yang menyebutkan bahwa 44 kelompok konglomerat yang terdiri dari sekitar dua ribu perusahaan mempunyai aset sebesar Rp 18 trilyun; ada pula perkiraan bahwa 200 kelompok terbesar mempunyai aset sebesar Rp 34 trilyun; dan ada juga perkiraan bahwa aset keseluruhan dari 300 kelompok besar adalah sekitar Rp 49 trilyun. Data-data ini jelas sulit untuk diverifikasi. Namun demikian, apabila angka-angka itu kita pakai sebagai patokan, mungkin sekali aset perusahaan swasta (besar dan sedang) secara keseluruhan mencapai sekitar Rp 60 trilyun. Apa arti angka-angka ini?

Seperti tertera dalam laporan Dana Moneter Internasional (1989) mengenai Indonesia, aset keseluruhan perusahaan-perusahaan negara (BUMN) pada tahun 1987 mencapai sekitar Rp 131 trilyun; ini berarti bahwa dari segi asetnya perusahaan-perusahaan swasta hanya merupakan sekitar setengah dari perusahaan negara. Sementara itu laporan Departemen Koperasi memperkirakan bahwa jumlah aset seluruh koperasi di Indonesia pada akhir tahun 1988 baru mendekati Rp 1 trilyun saja.

Kita di Indonesia tidak mempunyai data stok kapital, tetapi dengan perkiraan "capital-output ratio" sebesar 3,5 (antara 2,5 sampai 4,5 sesuai dengan besaran di berbagai negara lain), stok kapital di Indonesia pada tahun 1988 mungkin berkisar pada Rp 500 trilyun. Ini berarti bahwa penghimpunan modal oleh perusahaan-perusahaan

swasta meliputi kira-kira 12% dari stok kapital nasional.

Gambaran yang tepat dan rinci tentang peranan sektor usaha swasta dalam pembentukan modal yang juga tidak segera tersedia. Pada tahun 1987 untuk pertama kalinya Biro Pusat Statistik mempublikasi apa yang disebut Neraca Arus Dana Indonesia untuk tahun 1980, yang merupakan percobaan pertama untuk melihat sumber dan penggunaan dana-dana dalam ekonomi. Neraca itu menunjukkan bahwa dari sejumlah Rp 21,9 trilyun sumber dana (tabungan) nasional, sebesar 60% digunakan oleh sektor usaha swasta untuk pembentukan modal (tetap bruto). Selebihnya, sekitar 14,5% digunakan untuk pembentukan modal sektor rumah tangga, dan 25% oleh sektor negara. Peranan koperasi hampir bisa diabaikan samasekali (0,1%). Tetapi neraca ini masih jauh dari sempurna sehingga sulit untuk diandalkan.

Perkiraan Bank Dunia (1989b), dalam laporannya mengenai Indonesia, memberikan gambaran mengenai perkembangan pembentukan modal selama beberapa tahun terakhir. Pada tahun 1988, misalnya, dari keseluruhan pembentukan modal domestik, saham pemerintah adalah 41% sedangkan saham swasta mencapai 59%. Tetapi dalam saham swasta itu termasuk pula bagian dari perusahaan-perusahaan negara (BUMN). Analisis Investasi yang dilakukan oleh Biro Pusat Statistik atas dasar Sensus Ekonomi 1986 memperkirakan bahwa nilai pembentukan modal oleh BUMN telah mengalami penurunan dari sekitar 20% keseluruhan pembentukan modal pada tahun 1978 menjadi 11% dari keseluruhan pembentukan modal pada tahun 1985. Sebaliknya, dalam kurun waktu yang sama saham swasta meningkat dari 45% menjadi 50% keseluruhan pem-

bentukan modal. Data-data ini menunjukkan bahwa peranan swasta dalam penghimpunan modal di Indonesia sebenarnya telah meningkat sejak akhir tahun 1970-an.

Seperti dapat diperkirakan, penghimpunan modal oleh sektor swasta, khususnya di sektor industri, untuk sebagian besar telah dibiayai melalui kredit perbankan, khususnya kredit yang diberikan oleh bank-bank pemerintah. Posisi kredit perbankan sampai Agustus 1988 yang berjumlah sekitar Rp 40 trilyun, di antaranya sekitar sepertiga digunakan untuk pengembangan sektor industri. Dari jumlah itu, sekitar 79% disediakan oleh bank-bank pemerintah. Besarnya ketergantungan pada kredit perbankan ini tercermin pada tingginya "debt-equity ratio" rata-rata perusahaan di Indonesia. Itulah sebabnya mengapa pengembangan pasar modal mempunyai arti yang sangat penting dan strategis bagi penghimpunan modal di Indonesia dalam jangka panjang.

Dengan gambaran di atas ini sebenarnya cukup nyata apa yang menjadi persoalan bagi penghimpunan modal di Indonesia untuk waktu-waktu mendatang. Masalah akses pada kredit, atau modal finansial, yang dapat digunakan untuk pembentukan aset produktif merupakan inti permasalahannya. Dari segi kebijaksanaan pada tingkat nasional, persoalan yang pokok adalah bagaimana dapat diciptakan dan dijamin adanya akses pada kredit bagi pengusaha dan perusahaan kecil atau bagi pemodal lemah. Sementara itu, bagaimana dapat dijamin agar tidak terjadi "crowding out" kredit oleh pengusaha dan perusahaan besar atau oleh pemodal kuat. Kita sekarang tengah mencoba untuk merumuskan penjabaran dari prinsip demokrasi ekonomi. Bukankah demokrasi ekonomi berarti penyebaran kepemilikan modal kepada seluas mungkin (jika

tidak mungkin untuk semua) anggota masyarakat? Tidakkah tujuan demokrasi ekonomi itu adalah pemilikan modal produktif yang menghasilkan pendapatan bagi semua penduduk? Tujuan ini tidak mudah dicapai, dan jelas tidak dapat dilaksanakan melalui suatu dekrit atau undang-undang, tetapi kunci pokoknya adalah penciptaan mekanisme-mekanisme tertentu. Mekanisme finansial merupakan salah satu mekanisme yang utama, bila bukan yang terutama. Tetapi konkretisasinya sangat bergantung pada mekanisme di tingkat makro. Di sinilah masing-masing perusahaan dapat memainkan peranan yang kreatif dalam penghimpunan modal nasional yang bercirikan semangat demokrasi ekonomi.

Baru-baru ini pemerintah telah melansir tiga kebijaksanaan baru yang berorientasi pada pemerataan dalam proses pembentukan modal di Indonesia. Kebijakan pertama menyangkut peningkatan akses pada kredit perbankan untuk usaha berskala kecil dan menengah melalui suatu peraturan yang mengharuskan bank menyediakan sesedikitnya 20% dari keseluruhan kreditnya bagi usaha-usaha tersebut. Kebijakan kedua secara khusus menyangkut koperasi dan "imbuhan" agar perusahaan-perusahaan besar yang sehat memberikan kemungkinan bagi koperasi untuk ikut memiliki saham perusahaan bersangkutan. Kebijakan ketiga menyangkut usaha menyebarkan pembentukan modal ke Indonesia Bagian Timur (IBT) yang dipelopori oleh pemerintah dengan cara pengalokasian dana-dana pembangunan yang lebih besar ke wilayah tersebut. Kesemua kebijaksanaan ini mempunyai tujuan yang sangat baik dan mungkin sangat diperlukan secara politis selain atas pertimbangan ekonomis. Namun pelaksanaan atau pengoperasionalisasian dari kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut masih merupakan tanda tanya.

Revolusi Manajerial?

Saya menggunakan ungkapan "revolusi manajerial" di sini, karena menurut pendapat saya, apa yang akan dibahas di bawah ini merupakan kelanjutan logis dari "revolusi industrialisasi" yang telah kita lalui dan "revolusi kapitalis" yang sedang kita jalani.

Revolusi manajerial ini terutama merupakan tugas para akademisi di bidang manajemen dan para manajer profesional Indonesia. Tetapi para pemilik modal sendiri sebaiknya juga mengambil bagian aktif dalam proses ini. Salah satu "trend" yang jelas dalam dunia usaha dan pengorganisasian bisnis di mana saja adalah fragmentasi dari kepemilikan. Fungsi-fungsi manajerial di Indonesia juga semakin banyak telah dan akan diambil alih oleh para manajer profesional. Sementara itu, pengembangan pasar modal membuka peluang bagi pensuplai modal untuk melakukan investasi dalam suatu perusahaan tanpa ingin terlibat dalam manajemen perusahaan itu sendiri.

"Decoupling" antara pemilikan dan pengelolaan inilah yang membuka peluang bagi revolusi manajerial. Para manajer profesional dituntut untuk melakukan berbagai macam inovasi. Marilah kita telaah dua pola inovasi manajerial di bidang pembentukan dan penghimpunan modal ini.

Yang pertama, adalah suatu program keterkaitan industri. Gagasan keterkaitan industri ini bukanlah sesuatu yang baru. Keterkaitan antara industri besar dan sedang dengan industri kecil dan industri rumah tangga, seperti yang dirumuskan dalam kebijaksanaan bapak angkat-anak angkat, kini mungkin perlu dilihat dari sudut perspektif yang baru; bukan perspektif politis atau pun perspektif belas kasih, tetapi perspektif manajerial yang kreatif. Tidakkah masuk akal jika bagi seorang manajer profesional yang

memimpin suatu perusahaan besar, sejumlah perusahaan kecil yang memproduksi atau bisa memproduksi bagian-bagian atau berbagai komponen dari produksi utama perusahaan itu dilihat terutama dari segi desentralisasi lokasi produksi yang diintegrasikan melalui suatu skema optimalisasi produksi secara teknis, bahkan mungkin juga optimalisasi dari segi finansial. Toh semua fasilitas produksi itu bukan miliknya. Tetapi dengan cara itu raihan dari perusahaan yang langsung dikelolanya itu akan meningkat.

Dalam melaksanakan integrasi produksi itu, perusahaan besar akan menjadi "conduit" bagi perusahaan-perusahaan kecil yang berada dalam rangkaian produksinya. Dalam hubungan ini perusahaan besar bisa membuka akses bagi perusahaan kecil, betapa pun kecil dan lemahnya perusahaan itu semula, untuk bisa memperoleh kredit perbankan. Jika pemerintah menyediakan kredit prioritas dengan syarat-syarat yang lebih ringan, maka keseluruhan rangkaian produksi yang dikelola dalam keterkaitan itu tidak saja bisa dioptimalkan dari segi teknis tetapi juga dari segi finansial.

Kebijaksanaan peningkatan akses pada kredit bagi usaha kecil dan menengah mungkin sebaiknya dipolakan dalam kerangka pengembangan keterkaitan usaha ini.

Yang kedua, adalah apa yang dapat disebut sebagai program perluasan pemilikan. Gagasan ini juga tidak baru. Presiden Soeharto secara eksplisit telah mengusulkan agar perusahaan-perusahaan swasta di Indonesia memikirkan cara yang memungkinkan sebagian sahamnya dapat dimiliki oleh koperasi, termasuk koperasi para karyawannya. Gagasan ini menjadi suatu gagasan yang bukan hanya "feasible" tetapi juga "desirable" jika dilihat dari perspektif inovasi manajerial, khususnya inovasi dalam

"corporate finance." Inti dari gagasan perluasan pemilikan ini adalah penggunaan instrumen finansial (kredit) yang memungkinkan para karyawan memperoleh saham perusahaan di mana mereka bekerja. Saham itu akan dibayar dari pendapatan yang dihasilkan oleh investasi (dengan kredit bersangkutan). Dalam hal ini pun mekanisme kredit dapat digunakan secara kreatif.

Pola perluasan pemilikan ini akan menguntungkan semua pihak, baik karyawan, pemilik sekarang, pihak manajemen (para manajer profesional), maupun bank yang terlibat. Karyawan dengan sendirinya merasa beruntung dapat memperoleh modal (saham), dan dapat memperoleh penghasilan dari modal tanpa ia sendiri melakukan investasi -- yang memang tidak akan mampu dilakukannya. Tetapi skema ini bukan merupakan pemberian "hadiah" kepada karyawan karena akan dibayarnya dengan peningkatan produktivitasnya. Bagi pemilik modal sekarang, program ini menguntungkan karena akan memperbaiki hubungan perburuhan di lingkungannya selain meningkatkan produktivitas karyawannya. Oleh karena itu hasil investasinya akan lebih tinggi. Bagi para manajer, selain mereka juga akan menerima saham dalam kedudukannya sebagai karyawan, mereka pun akan merasa diuntungkan oleh program ini. Di Amerika Serikat, misalnya, penerapan program serupa, yang dikenal sebagai ESOP atau Employees Stock Ownership Program, telah terbukti dapat mengurangi tekanan karyawan untuk menaikkan gaji sehingga membuat perusahaan bersangkutan lebih kompetitif pada saat kegiatan ekonomi menurun. Selain itu, dengan penerapan program ini perusahaan bersangkutan bisa memperoleh kredit yang lebih murah dan mendapatkan perlakuan pajak yang lebih menguntungkan. Pihak bank juga merasa untung karena pinjaman yang diberikannya itu lebih terjamin.

Pola ini dapat diterapkan dengan cara sebagai berikut: Pertama-tama, para karyawan bersama-sama membentuk suatu badan yang secara hukum terpisah dari perusahaan bersangkutan. Badan ini tidak akan mencampuri urusan pengelolaan perusahaan bersangkutan, dan badan ini juga bukan berfungsi sebagai serikat buruh. Selanjutnya, badan tersebut menerima kredit dari bank dengan jaminan dari perusahaan bersangkutan. Bank yang terlibat selayaknya adalah bank yang sama dengan yang memberikan pinjaman langsung kepada perusahaan bersangkutan. Kredit yang diperoleh digunakan oleh badan tersebut untuk membeli saham perusahaan baik dalam bentuk saham baru (perluasan modal) maupun saham lama. Saham tersebut dibagikan kepada semua karyawan berdasarkan suatu formula yang ditetapkan bersama. Selama pinjaman bank belum dibayar kembali, saham setiap karyawan masih beku. Setiap tahun sebagian dari

pinjaman dapat dibayar kembali dengan hasil investasi. Pendapatan yang tersisa, yaitu setelah dilakukan pembayaran kepada bank dan untuk keperluan lainnya, akan diteruskan kepada karyawan pemegang saham sebagai dividen.

Gagasan-gagasan di atas baru bersifat garis besar. Yang perlu dipelopori lebih lanjut adalah cara-cara penggunaan mekanisme kredit secara kreatif dalam kerangka revolusi manajerial itu. Ternyata bukan tidak masuk akal, bahwa dengan menggunakan instrumen kapitalis bisa dicapai tujuan-tujuan sosialis. Jika revolusi dan inovasi manajerial serupa yang digagaskan di atas dapat diselenggarakan, proses pembentukan dan pengumpulan modal di Indonesia bukan menggambarkan wajah ketamakan tetapi akan menunjukkan raut muka yang sangat manusiawi.

REFERENSI

- Berger, Peter L. *The Capital Revolution* (New York: Basic Books, Inc., 1986).
- Bhagwati, Jagdish. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Vol. XI (New York: National Bureau of Economic Research, 1978).
- Emerson, Donald K. "Understanding the New Order Bureaucratic Pluralism in Indonesia," *Asian Survey*, Vol. 23, No. 11 (November 1983).
- Cairncross, A.K. *Factors in Economic Development* (London: Allen and Unwin, 1962).
- IMF. *Indonesia: Recent Economic Developments* (April 1989).
- Liddle, R. William. "The Politics of Shared Growth -- Some Indonesian Cases," *Comparative Politics*, Vol. 19, No. 2 (Januari 1987).
- Linder, S.B. *The Pacific Century* (Palo Alto: Stanford University Press, 1984).
- Reynolds, L. "The Spread of Economic Growth to the Third World: 1850-1980," *Journal of Economic Literature*, Vol. 21, No. 3 (September 1983).
- Robison, Richard. *Indonesia: The Rise of Capital* (Sidney: Allen & Unwin Pty. Ltd., 1986).
- Sen, Amartya. "Development: Which Way Now?," *Economic Journal*, Vol. 93 (Desember 1983).
- Yoshihara, Kunio. *The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia* (Singapore: Oxford University Press, 1988).
- World Bank. *World Development Report 1989*.
- World Bank. *Indonesian: Strategy for Growth and Structural Change* (May, 1989).

Perspektif Evolusi Gerakan Koperasi Jepang (Periode Meiji-Taisho: 1868-1926)

Sударsono HARDJOSOEKARTO

Pendahuluan

GERAKAN koperasi dalam perspektif evolusi dapat dikaji dari sudut ekonomi evolusioner atau kelembagaan. Metodologi utama pendekatan kelembagaan adalah mengamati bahwa kegiatan ekonomi terjadi di dalam grup-grup. Orang-orang menjalankan kehidupan sehari-harinya dalam sejumlah lembaga (*going concerns*) yang tumpang tindih seperti keluarga, klab, serikat, korporasi, bangsa dan sebagainya. Maka itu yang penting adalah aturan-aturan main atau standar prosedur operasi dalam mana *going concerns* tersebut bekerja (Allan Schmid, 1989). Segi holistik aturan-aturan (*rules*), dan cara negosiasi menjadi fokus utama analisis kelembagaan, karena hukum pada dasarnya tidak saja merefleksikan preferensi tetapi sekaligus mempengaruhinya.

Sebagaimana dikatakan oleh Woodbury (1988), para institusionalis sering melakukan kajiannya dengan mengamati; guna menda-

lami persoalannya dalam perspektif sejarah, dasar-dasar hukumnya, serta kaitannya dalam aspek sosial dan politiknya. Atau, sebagaimana ditekankan oleh Trebing (1988) bahwa pendekatan kelembagaan menekankan hubungan antara organisasi, perilaku dan penggunaan kekuasaan (*exercise of power*). Karena itu, menurut Trebing, berkenaan dengan kegiatan ekonomi (termasuk di dalamnya gerakan koperasi) tidak ada aturan lembaga yang tetap dan unik. Ini tentu berbeda dengan pandangan ekonomi neoklasik yang menganggap bahwa aturan lembaga-lembaga itu *given*, atau memperlakukan banyak faktor sebagai *ceteris paribus*.

Evaluasi kelembagaan juga tidak semata-mata berdasarkan ukuran efisiensi, distorsi, produktif atau pareto optimal, tetapi lebih pada kaitan antara instrumen hukum dan penampilan substantif seperti yang diukur dalam barang riil dan keadaan manusiawinya; seperti pendapatan dan/atau distribusinya, ketenagakerjaan, dan sebagainya. Atau, dapat pula menempuh evaluasi instrumental seperti yang dikembangkan oleh

Tool (1979), yang mengevaluasi aspek pertumbuhan, keefektifan, keadilan, dan demokrasi dalam satu paket evaluasi.

Koperasi Petani-Produsen

Koperasi Primer (Tingkat Grassroots)

Yang sering dikatakan sebagai awal gerakan koperasi Jepang adalah berdirinya asosiasi pedagang sutera (1878), dan asosiasi pedagang teh (1883). Pada tahun-tahun pertama restorasi Meiji -- yang dimulai tahun 1868 -- nilai ekspor sutera dan teh berturut-turut mencapai 35% dan 25% dari total nilai ekspor Jepang. Berdirinya asosiasi pedagang ini, tentu, dimaksudkan untuk meningkatkan keuntungan melalui penjualan bersama (Zenchu, 1989).

Namun, yang sebenarnya dikatakan sebagai saat berdirinya koperasi secara resmi adalah tahun 1891, ketika rancangan UU koperasi kredit (*Shinyo Kumiai*) diajukan ke parlemen. Tokoh dibalik gerakan itu adalah Shinagawa Yajiro (1843-1900) dan Hirata Totsuke (1849-1925), yang ketika itu masing-masing menjabat Menteri Dalam Negeri dan Kepala Badan Hukum. Kedua orang ini beberapa saat sebelumnya pernah tinggal di Jerman, terutama untuk mempelajari koperasi kredit di negeri itu. Oleh sebab itu keduanya menganggap penting dibangunnya koperasi kredit, yang belum menyertakan jenis usaha yang lain seperti penjualan dan pembelian, dengan penalaran bahwa finansial merupakan dasar perekonomian. Bila sektor finansial maju, maka sektor-sektor lainnya akan terpengaruh maju.

Pada saat itu, perekonomian Jepang memang terbelakang bila dibandingkan dengan

negara-negara industri lainnya. Yang terakhir ini tidak mengalami isolasi nasional, industrinya berkembang, dan pemupukan modal umumnya diperoleh melalui eksploitasi negeri-negeri jajahan. Sebaliknya, Jepang mengalami isolasi nasional, dan kesulitan dalam pemupukan modal bagi industrialisasi. Satu-satunya jalan perolehan kapital ini adalah melalui eksploitasi sektor pertanian. Dengan perbaikan pajak tanah (*Chiso Kaisai*) tahun 1873, maka pajak natura diganti dengan pajak tanah yang senilai dengan 3% harga tanah. Kendati hanya 3%, sebenarnya merupakan 34% dari semua nilai beras yang dihasilkannya. Tidak mengherankan bila pada tahun-tahun 8 sampai 12 Meiji (1876-1880) rata-rata pendapatan pemerintah yang berasal dari pajak tanah mencapai 80,5%, dan pada tahun 18-22 Meiji, angka itu masih mencapai 69,4%. Perlu dicatat bahwa Jepang menghabiskan waktu 8 tahun (1873-1881) untuk mengadakan survei kadaster, guna memastikan wilayah pertanian, menetapkan harga dan pemilikinya. Biaya yang diperlukan mencapai hampir satu tahun pendapatan negara.

Beban berat di sektor pertanian ini menyebabkan banyak petani mengalami disintegrasi, menjadi petani gurem dan buruh tani, terlibat ijon, dibelit hutang, atau menjadi tenaga kerja di perkotaan. Inilah di antaranya yang mendorong Shinagawa mengajukan rancangan UU Koperasi Kredit, dengan penjelasan di depan parlemen sebagai berikut (terjemahan bebas dari naskah bahasa Jepang (lihat Zenchu, 1989):

Saat ini sistem administrasi pemerintahan, fu, ken dan shi, cho, mura sudah jelas. Otonomi daerah sudah terbentuk. Sistem pemerintahan dan sistem politik Jepang juga sudah mantap.

Persaingan ekonomi dunia semakin terbuka dan keras, tetapi organisasi-organisasi ekonomi yang baru belumlah dikembangkan. Agar dapat ber-

saing dalam perkembangan sosial ekonomi dunia yang semakin bebas, peraturan-peraturan baru haruslah dibuat.

Saat ini tujuh atau delapan orang di antara 10 orang penduduk adalah petani gurem, pedagang kecil atau produsen kecil. Meskipun kecil-kecil, namun secara keseluruhan mereka adalah landasan kehidupan negeri, dan karena itu penting.

Semakin lama produktivitas orang-orang kecil ini semakin kecil, pekerjaan pun semakin menyusut dan produksinya juga menurun. Bila ini berlangsung terus, maka kemauan dan semangat kerja mereka juga menurun atau hilang. Akibatnya mereka mudah sekali dikuasai atau diperbudak oleh orang berpunya.

Bila keadaan ini berlarut-larut tanpa dilakukan langkah-langkah perbaikan, maka negeri ini juga terancam kerapuhan. Oleh sebab itulah pemerintah mengajukan rancangan UU Koperasi Kredit ini supaya dapat menyediakan modal dengan bunga yang rendah. Selain itu supaya penggunaan kapital pun dapat dihemat. Dan di atas semua itu adalah supaya otonomi daerah menjadi kuat.

Meskipun kemampuan menabung sangat lemah, bila mereka bersatu tentulah akan kuat. Terutama di mata orang luar (bukan anggota koperasi) akan terlihat bahwa mereka bersatu, serta tampak bahwa distribusi kapital bagi anggotanya menjadi lancar.

Sebenarnya di negeri ini sudah ada organisasi kredit tradisional seperti arisan, lumbung, kelompok lima orang (*5-nin gumi*), dan lain-lain. Akan tetapi bila tidak dikembangkan sistem organisasi yang baru, yang sesuai dengan perkembangan ekonomi saat ini, tentulah organisasi tradisional tersebut tidak dapat berkembang.

Koperasi kredit ini akan menyimpan dan menyalurkan kapital yang diperlukan untuk usaha tani anggotanya. Wilayahnya terbatas pada desa (*shi, cho* atau *mura*), dengan anggota minimum 10 orang, dan masing-masing anggota memiliki hak suara yang sama tanpa membedakan jumlah uang yang disumbangkannya (disimpan). Sayang sekali, sebelum rancangan UU Koperasi Kredit itu disahkan, parlemen keburu dibubarkan.

Kendatipun demikian, Shinagawa dan Hirata terus mendorong dikembangkannya

lembaga-lembaga kredit modern (Kurata Jun 1989). Hasilnya, atas prakarsa Okada Ryoichiro, seorang pemimpin semacam kelompok arisan di sebuah desa di propinsi Shizuoka memelopori berdirinya koperasi kredit di desanya pada bulan Agustus 1892. Ini kemudian disusul berdirinya organisasi-organisasi serupa, sehingga pada tahun 1898 telah terbentuk 140 koperasi kredit.

Sementara itu sebagai kelanjutan prakarsa UU Koperasi Kredit, pada tahun 1897 Kementerian Pertanian dan Perdagangan mengajukan rancangan UU Koperasi Industri ke parlemen. UU ini pada dasarnya adalah "tiruan" UU Koperasi Industri dan Ekonomi yang sudah disahkan oleh parlemen Jerman. Pengembangan Koperasi Industri itu dimaksudkan untuk merencanakan pencapaian target produksi dan ekonomi di antara anggotanya. Bentuk usahanya dapat berupa limited liability (*Yugen Sekinin*) dan unlimited liability (*Mugen Sekinin*). Wilayahnya terbatas pada *shi, cho* atau *mura* dengan anggota minimal tujuh orang. Tetapi berbeda dengan koperasi kredit yang direncanakan, dalam rancangan UU yang baru ini jenis-jenis koperasi yang dapat dibentuk meliputi: koperasi kredit, koperasi pembelian input pertanian, koperasi penjualan hasil pertanian, koperasi produksi dan koperasi penggunaan fasilitas (bersama).

Sayangnya, sekali lagi, rancangan UU tersebut tidak dapat disahkan oleh parlemen karena terjadi perbedaan pendapat yang mencapai jalan buntu: dengan jumlah anggota parlemen yang mendukung dan menolaknya seimbang. Barulah kemudian setelah diajukan kedua kalinya dengan berbagai perbaikan, rancangan itu disahkan menjadi UU Koperasi Industri (pertanian).

Berdasarkan UU Koperasi Industri yang baru itu, empat jenis koperasi boleh dibe-

tuk, yaitu koperasi kredit, koperasi pembelian, koperasi penjualan, dan koperasi produksi (penggunaan fasilitas bersama). Semua berkaitan dengan kepentingan petani dan produsen yang kecil-kecil itu. Keempat jenis usaha itu dapat berupa *limited liability*, *unlimited liability* atau *guaranteed liability*.

Sifat keanggotaan memang tidak ditegaskan dalam pasal-pasal UU Koperasi Industri itu, dan karena itu keanggotaannya bersifat tidak terbatas, asalkan mereka berstatus produsen menengah ke bawah. Masuk atau keluar keanggotaan pada dasarnya bebas. Setiap anggota memiliki hak suara yang sama. Sementara pengurus (*riji*) dan Badan Pemeriksa (*kanji*) dipilih dalam Rapat Anggota.

Koperasi Industri seperti itu memang dimaksudkan untuk membangun landasan bagi para produsen kecil-kecil supaya dapat menyesuaikan diri dalam lingkungan kapitalistik.

Dikatakan kapitalistik oleh karena bersamaan dengan dimajukannya berbagai UU koperasi tersebut, pemerintah Meiji juga telah membangun berbagai UU yang melandasi sistem ekonomi kapitalis Jepang. Misalnya UU Bank Hipotik dan UU Bank Industri Pertanian Lokal (1896), UU Pengelolaan Hutan, UU Ekspor Barang Industri dan UU Promosi Ekspor Sutera (1898), UU Konsolidasi Tanah Pertanian, UU Asosiasi Pertanian, dan UU Pengawasan Pupuk (1899), UU Koperasi Peternak Sapi dan Unggas, dan UU Produksi Tanaman Keras (1900). Dengan berbagai UU inilah, industri berkembang dan perekonomian semakin tumbuh. Artinya, persaingan di bidang finansial, penjualan dan pembelian semakin kuat mendesak petani perorangan, menjadikan semakin relevannya petani-petani bergabung di dalam koperasi petani, yang saat itu disebut sebagai koperasi industri.

Pemerintah melakukan pembinaan terhadap koperasi industri (pertanian) tersebut melalui dua jalur, yaitu birokrasinya sendiri dan asosiasi petani (*Nokai*). Yang terakhir ini merupakan organisasi petani yang bertujuan untuk meningkatkan usaha tani. Sejarahnya dimulai sejak tahun 1878 manakala para petani pemilik tanah memprakarsai berdirinya *Nodankai* (kelompok diskusi petani) yang berorientasi pada peningkatan cara-cara bertani. Pada tahun 1882 para petani tersebut membentuk Asosiasi Petani Jepang Raya (*Dai Nippon Nokai*) dengan Shinagawa Yajiro bertindak sebagai Sekretaris Jenderal. Kegiatan utama asosiasi ini adalah penyebarluasan informasi teknik pertanian melalui buletin, pameran-pameran dan pertemuan penyuluhan. Banyak di antara anggota asosiasi ini yang berpendapat bahwa sudah saatnya diperlukan organisasi petani yang lebih besar dan sistematis supaya dapat menyalurkan kepentingan petani melalui pengaruh politiknya. Itulah sebabnya pada tahun 1894 dibentuklah Asosiasi Petani Nasional (*Zenkoku Nojikai*).

Pada tahun 1898 jumlah *Nokai* di tingkat desa mencapai 8.806 buah, dan di tingkat propinsi (*ken*) mencapai 41 buah. Sementara itu dengan disahkannya UU *Nokai* tahun 1899, bantuan pemerintah mengalir ke organisasi petani tersebut. Selanjutnya pada tahun 1910, *Zenkoku Nojikai* dikembangkan menjadi Asosiasi Petani Kerajaan (*Teikoku Nokai*) yang organisasinya bertingkat dari pusat, prefektur sampai ke desa; dengan kegiatan meliputi pertemuan penyuluhan sampai lobi politik yang memperjuangkan kepentingan petani. Keikutsertaan menjadi anggota dan membayar iuran adalah wajib bagi setiap petani.

Evolusi organisasi koperasi kredit terus berlanjut dengan terbentuknya Sentral Union Koperasi Industri pada bulan Februa-

ri 1905, yang terutama bergerak dalam pembinaan koperasi industri. Di setiap prefektur dibentuk pula sentral union tingkat prefektur. Pada bulan Mei 1905 diadakanlah Konferensi Nasional Pengurus Sentral Union ini, yang setelah tahun ketiga dinamakan Kongres Nasional Koperasi Industri. Dan pada bulan November tahun itu juga terbitlah majalah Koperasi Industri (Pertanian) di bawah pimpinan Hirata Totsuke.

Selanjutnya pada tahun 1906 UU koperasi diperbaiki, yang kemudian memungkinkan koperasi kredit melakukan bisnis-bisnis yang lain seperti pembelian, penjualan, dan sebagainya. Dapat dikatakan ini merupakan awal tumbuhnya koperasi serba usaha yang pada saat ini telah menjadi sangat kuat. Sementara itu pada tahun yang sama subsidi pemerintah diperbesar, finansial dari bank hipotik dan bank industri pertanian juga bertambah besar.

Perbaikan UU terjadi lagi pada tahun 1909, ditandai dengan didirikannya federasi

koperasi-koperasi industri dan sentral union koperasi industri Jepang Raya di tingkat nasional, serta masuknya bisnis pengolahan ke dalam koperasi pembelian.

Tugas federasi dan sentral union adalah melakukan pembinaan, penyebarluasan, pencapaian target serta wadah komunikasi koperasi-koperasi. Sentral Union Koperasi Jepang Raya kemudian dikukuhkan menjadi Sentral Union Koperasi Industri pada tahun 1907.

Tabel 1 menunjukkan perkembangan jumlah koperasi berdasarkan jenis-jenis usaha yang dilakukan. Yang tampak jelas adalah, koperasi yang bergerak di bidang kredit berhasil maju lebih dulu dibanding dengan yang bergerak di bidang-bidang lainnya. Mengapa?

Pada saat usaha tani kecil-kecil tidak menguntungkan, petani sulit memperoleh kredit dari bank, maka terjadi kekurangan kapital. Tidak dapat dihindari bahwa banyak

Tabel 1

PERKEMBANGAN KOPERASI MENURUT JENIS USAHA
(Buah)

	1905	1910	1915	1920	1925
Kredit	986	2.226	3.015	2.650	2.573
Penjualan	92	217	234	235	289
Pembelian	273	772	535	454	370
Penggunaan	38	78	133	107	195
Kredit, Penjualan	-	381	400	250	166
Kredit, Pembelian	-	1.239	2.583	3.045	2.649
Kredit, Penggunaan	-	14	39	61	125
Penjualan, Pembelian	142	503	461	385	305
Penjualan, Penggunaan	63	136	141	167	154
Pembelian, Penggunaan	30	49	37	20	71
Serba Usaha	-	369	946	1.696	3.161

petani yang terjerat hutang dengan bunga tinggi, yang kemudian tidak mampu membayar hutang dengan akibat disitanya tanah miliknya. Maka langkah yang harus dilakukan adalah memecahkan kekurangan modal di pedesaan, sekaligus menghapus kapital yang berbunga tinggi itu.

Dibentuknya Koperasi Kredit yang sejak tahun 1906 semakin menyebar itu dimaksudkan untuk menyalurkan dana murah dari pemerintah ke petani.

Sampai dengan tahun 1909, koperasi kredit hanyalah melayani anggota-anggotanya. Akan tetapi dengan perbaikan UU pada tahun 1909, seorang yang bukan anggota yang sudah berjanji ingin menjadi anggota boleh menyimpan uang sampai sejumlah yang ditetapkan sebagai simpanan pokok. Selama ini pinjaman hanyalah diperbolehkan untuk kegiatan produksi saja. Tetapi dengan perbaikan UU pada tahun 1917, selain pinjaman untuk modal produksi, para anggota keluarga serta organisasi nirlaba juga sudah boleh meminjamnya.

Sementara itu koperasi pembelian dan penjualan memang tampak terlambat. Ini karena koperasi pembelian baru bergerak dalam pengadaan saprota dan keperluan sehari-hari. Pada saat itu yang populer adalah pupuk organik, sementara pembelian pupuk komersial masih rendah. Sementara barang-barang keperluan sehari-hari belum terlalu banyak sehingga volume usaha koperasi pembelian juga tidak berkembang pesat.

Usaha koperasi pembelian memang maju pesat setelah adanya pergeseran dari penggunaan pupuk organik ke arah penggunaan pupuk amonium sulfat. Ini terjadi pada awal tahun Taisho yang dimulai tahun 1912.

Sampai dengan tahun 1906, koperasi pembelian memang belum memasukkan bis-

nis pengolahan. Tetapi setelah perbaikan UU pada tahun 1906 usaha pengolahan dimasukkan ke dalam koperasi pembelian. Bahkan setelah perbaikan UU pada tahun 1921, barang-barang yang tercakup dalam usaha koperasi pembelian tidak terbatas hanya pada input-input pertanian saja, tetapi juga meliputi barang-barang keperluan sehari-hari.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan terlambatnya perkembangan koperasi penjualan. Pertama, meskipun usaha swasembada terus digalakkan, tetapi perdagangan produk-produk pertanian belumlah berkembang. Kedua, para tuan tanah membeli sendiri beras yang dihasilkan oleh penggarapnya. Inilah yang disebut tuan tanah pedagang (*Jinushi Ken Shonin*). Ketiga, selain koperasi industri itu para tuan tanah juga mendirikan agen-agen pembelian (*hanbai assen*) produk non-beras. Yakni agen-agen yang bertindak sebagai perantara penjualan barang-barang pertanian tersebut. Keempat, belum banyak pengolahan hasil-hasil pertanian. Umumnya hasil pertanian itu dijual kepada konsumen begitu saja tanpa melewati banyak proses pengolahan sehingga proses jual belinya pun tidak panjang.

Pada dasarnya koperasi pembelian mulai berkembang sejak tahun 1918 pada saat terjadi huru-hara beras (*Kome Sodo*), di mana harga beras melambung tinggi karena permintaan yang melonjak akibat perang, yang menyebabkan pemerintah turun tangan untuk mengatur harga beras. Dalam tahun 1917 parlemen mengesahkan UU Badan Urusan Logistik, di mana pemerintah menyediakan subsidi untuk membangun gudang-gudang beras. UU Beras disahkan tahun 1921 yang memberi wewenang pemerintah mengatur suplai beras di pasaran dengan cara: (a) melakukan pembelian, penjualan, penyimpanan, dan pengolahan beras dengan

dana ¥2 juta; (b) menaikkan atau menurunkan pajak impor beras dan pembatasan impor. Karena koperasi pembelian menjadi agen program pemerintah ini, bisnis koperasi ini dapat berkembang pesat.

Tentu saja karena pemanfaatan alat-alat pertanian yang belum meluas di saat itu, perkembangan koperasi penggunaan alat bersama juga lambat. Namun setelah perbaikan UU pada tahun 1921, di mana koperasi produksi berubah nama menjadi koperasi pemanfaatan alat bersama, bidang kerjanya -- yang mula-mula terbatas pada alat-alat produksi yang diperlukan anggota -- diperluas dengan keperluan sehari-hari seperti peralatan kesehatan, gudang, saluran air, pemandian umum dan sebagainya. Bahkan setelah perbaikan UU tahun 1926, pemanfaatan bersama fasilitas tersebut diperluas bagi semua orang Jepang.

Kreasi Institusional Keorganisasian (Keito Soshiki no Hatten)

Evolusi koperasi di Jepang terus bergerak tidak hanya di tingkat primer, melainkan juga ke arah berdirinya organisasi federasi. Kreasi institusional ini mengarah kepada apa yang dinamakan sistematika organisasi (*Keito Soshiki*) gerakan koperasi. Di tingkat prefektur, federasi ini mulai tumbuh setelah perbaikan UU pada tahun 1909. Sementara itu federasi tingkat pusat berkembang setelah perbaikan UU pada tahun 1921. Setelah ini berturut-turut berdirilah Bank Pusat Koperasi Industri, dan Federasi Nasional Koperasi Pembelian (1923), Federasi Koperasi Pembelian dan Penjualan Sutera Jepang Raya (1927), Federasi Nasional Koperasi Pembelian dan Penjualan Beras

(1931), dan Federasi Koperasi Penjualan Buah Orange Jepang Raya (1938).

Berdirinya Bank Pusat Koperasi Industri memungkinkan beralihnya secara perlahan peranan Bank Hipotik dalam menyalurkan dana murah dari pemerintah. Sementara Koperasi Pembelian terus berkembang sejalan dengan meningkatnya penggunaan pupuk kimiawi. Dan berdasarkan UU Beras 1921, yang kemudian disempurnakan dengan UU Sistem Bahan Pangan 1933, maka Federasi Nasional Koperasi Pembelian dan Penjualan Beras merupakan institusi yang sangat penting.

Dapat dicatat pula berdirinya Gerakan Pemurnian Koperasi Industri yang anggotanya mencakup semua petani tanpa kecuali pada tahun 1925. Pada tahun itu pula diterbitkanlah majalah koperasi *Ie no Hikari* (Suluh Keluarga), yang kemudian disusul dengan berdirinya sekolah koperasi tahun berikutnya.

Tantangan terhadap gerakan ini datang dari para pedagang, yang juga membentuk asosiasi sendiri pada tahun 1931, yang dinamakan *Hansan Undo* (gerakan anti koperasi industri). Pada tahun 1933 sebanyak 9 asosiasi pedagang pupuk, beras, alat industri, dan sebagainya membentuk federasinya sendiri, yang menuntut dihapusnya berbagai fasilitas yang diberikan kepada koperasi industri.

Akan tetapi pada tahun yang sama para aktivis koperasi industri membentuk asosiasi tandingan yang dinamakan *Zenkoku Noson Sangyo Kumiai Kyokai*. Asosiasi ini terus memperjuangkan kepentingan petani melalui jalur politik, sampai pada tahun-tahun selanjutnya -- periode tahun showa -- yang akan dielaborasi dalam artikel yang lain.

Koperasi Konsumen

Perkembangan koperasi konsumen di Jepang memang tidaklah secepat di negeri industri lainnya. Koperasi konsumen pada dasarnya adalah koperasinya buruh dan konsumen. Pada periode sebelum perang koperasi jenis ini sering dikenal sebagai koperasi konsumen atau koperasi pembelian di wilayah kota. Setelah perang, koperasi ini dikenal sebagai koperasi kebutuhan hidup (*Seikatsu Kyodokumiai*).

Ada beberapa faktor yang sering dikatakan sebagai penyebab lambatnya pertumbuhan koperasi konsumen. Pertama, kapitalisme Jepang ditandai oleh upah yang rendah, sementara para buruh pada umumnya tinggal dalam asrama-asrama perusahaan. Kedua, dalam perusahaan sendiri terdapat bagian pembelian. Ketiga, kebijakan pemerintah Meiji yang menekan kebebasan buruh sangat berpengaruh. Keempat, banyaknya pedagang juga menghambat tumbuhnya koperasi konsumen.

Pertama kali koperasi konsumen berdiri di Tokyo pada tahun 1879 bernama *Kyoritsu Shosha*. Ini karena tepat setahun sebelumnya sebuah koran memuat artikel tentang gerakan koperasi Inggris (Rochdale). Tetapi, tidak lama kemudian (1885) koperasi konsumen itu dibubarkan.

Perkembangan koperasi konsumen selanjutnya beriringan dengan perkembangan gerakan buruh di Jepang. Sampai dengan tahun 1925 dapat berdiri 129 koperasi konsumen dengan anggota mencapai 120 ribu orang. Sementara itu Federasi Koperasi Konsumen Jepang berdiri dalam tahun 1926 dengan maksud untuk koordinasi, pendidikan dan pengembangan gerakan koperasi konsumen.

Ekonomi Politik Gerakan Koperasi

Sejauh ini telah diuraikan secara singkat aspek-aspek hukum gerakan koperasi Jepang. Kendatipun tidak dielaborasi secara lebih mendalam, terutama kaitannya dengan keadaan sosial dan politik pada masing-masing periode maupun mengenai isi dari setiap produk hukum itu sendiri, tidak diragukan lagi pentingnya evolusi hukum ini terhadap penampilan gerakan koperasi atau sistem ekonomi secara keseluruhan, sebagaimana dikatakan oleh Warren J. Samuels (1971): *the legal system (government, law) is not something given and external to the economic decision-making process. Rather, since government is a mode though which relative rights and therefore relative market (income securing) status is given effect, the critical question is who uses government for what ends...*

Dari uraian sebelumnya tampak bahwa memang prakarsa dibuatnya UU tentang koperasi di antaranya datang dari akademisi yang kemudian menjadi Menteri Dalam Negeri. Ini tentu cerminan dari sistem politik Jepang saat itu, yang mana peranan birokrasi pemerintahannya memang kuat sekali. Meskipun demikian, peranan parlemen tidaklah dapat diabaikan, dengan terbukti lembaga wakil rakyat ini sempat tidak mengesahkan rancangan UU koperasi.

Sistem pemerintahan lokal telah berkembang sejak diundangkannya UU Pendaftaran Keluarga 1871. Di dalamnya semua pejabat pemerintah daerah ditunjuk oleh pemerintah pusat, terutama guna menyukseskan program pendaftaran itu. Pelan-pelan otonomi daerah ini bertumbuh, dengan indikasi: adanya pengakuan hak-hak memilih bagi rakyat (kendati hanya terbatas bagi penduduk penuh dan pembayar pajak), pemilihan

Dewan Rakyat yang berhak memilih kepala desa, dan lain-lain. Terlebih lagi, seperti dikatakan oleh Shinagawa Yajiro, bahwa salah satu latar belakang dikembangkannya koperasi kredit adalah untuk memperkuat otonomi daerah.

Kendatipun pusat-pusat kekuasaan umumnya masih berada di tangan para tuan tanah, namun aspek-aspek yang diurai di atas telah menunjukkan keinginan yang kuat para pemegang kekuasaan untuk memberi kesempatan rakyat di daerah mengartikulasi dan memperjuangkan kepentingannya. Dalam bahasa yang lebih populer, benih-benih demokratisasi sebagai dasar-dasar negara modern yang kuat telah mulai disemaikan. Ini tentu relevan dengan semangat pengembangan koperasi, yang di dalamnya setiap anggota mempunyai hak suara yang sama. Artinya, gerakan koperasi disemangati oleh persamaan dan demokrasi. Bila lingkungan di mana koperasi akan dikembangkan, tidak kondusif terhadap proses ekonomi-politik yang demokratik, tentu sulitlah kiranya koperasi yang demokratik dapat berkembang.

Di depan telah disebutkan faktor-faktor yang menjadikan koperasi kredit lebih cepat maju dibandingkan dengan jenis koperasi lainnya. Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana proses pemupukan modal (*capital formation*) itu terjadi? Apakah benar bahwa hanya altruisme yang menyelamatkan dasar-dasar koperasi?

Dalam kaitan ini ada baiknya dikaji tiga lembaga perbankan di awal pemerintahan Meiji, yaitu Bank Hipotek, Bank Industri Pertanian Lokal, dan Koperasi Kredit.

Dua Bank yang pertama dibangun terutama dengan biaya dari pemerintah. Maka itu pemerintah terlibat penuh melalui peraturan-peraturan, tidak hanya dalam menunjuk para manajer bank tetapi juga menetapkan kegiatan bisnis sehari-hari seperti suku bunga, pengeluaran pinjaman atau obligasi. Sumber-sumber dana kedua bank itu dapat dilihat dalam Tabel 2 dan Tabel 3.

Selain pengeluaran surat-surat berharga, sumber dana yang juga besar adalah pinjaman dari Divisi Deposito Kementerian Keuangan. Divisi ini sendiri mendapatkan dananya dari deposito masyarakat yang disimpan di *postal saving banks*. Oleh sebab itu sebenarnya tidak banyak masalah inflasi karena peminjaman terlalu besar dari bank sentral (lihat Fumio Egaitsu, 1988). Sementara itu sumber-sumber dana Bank Industri Pertanian Lokal selain dari pengeluaran surat berharga adalah pinjaman yang diperoleh dari Bank Hipotik. Belakangan kedua

Tabel 2

SUMBER DANA BANK HIPOTEK (FUMIO EGAITSU, 1988)
(%)

	Modal yang Dimiliki	Laba yang Ditahan	Obligasi yang Dikeluarkan	Pinjaman dari		Total Deposito
				Deposito	Departemen Keuangan	
1897	100	-	-	-	-	100
1907	10,6	3,8	61,3	24,3	0,0	100
1911	9,4	2,1	63,2	23,8	1,5	100
1917	9,9	3,0	62,5	21,3	3,3	100
1921	9,0	2,7	57,3	24,0	7,0	100
1923	10,2	3,9	56,6	20,6	8,7	100

Sumber: (Zenchu, 1989).

bank itu mengalami merger, pada tahun 1950, menjadi bank biasa non pertanian.

Adapun sumber-sumber dana Koperasi Kredit dapat dilihat pada Tabel 4. Tampak bahwa pangsa deposito semakin tinggi terutama pada saat memasuki dasawarsa 1920-an.

Peranan *saving* seringkali memang dianggap sentral dalam pemahaman akumulasi kapital. Terutama teori ortodoks mengajarkan bahwa akumulasi kapital terjadi dengan mengubah karakter produksi pada saat ini, dengan menurunkan output barang-barang konsumsi (berarti menabung lebih

banyak) dan dengan menaikkan output barang kapital (investasi lebih banyak). Tabungan dan investasi terjadi manakala individu menganggap nilai pendapatan di masa depan lebih tinggi daripada yang sekarang, dan bilamana bisnis mempengaruhi pilihan-pilihan ini. Pandangan ini terutama berangkat dari pengertian bahwa kapital adalah *human-created factor of production*, yang selanjutnya dapat dikombinasi dengan faktor-faktor tanah dan tenaga kerja. Ini tentu mengabaikan pengertian bahwa produktivitas tanah dan produktivitas tenaga kerja merupakan juga hasil kreasi manusia, dan karena itu menolak perlunya teori ten-

Tabel 3

SUMBER DANA BANK INDUSTRI PERTANIAN LOKAL
(FUMIO EGAITSU, 1988)
(%)

	Modal yang Dimiliki	Laba yang Ditahan	Obligasi yang Dikeluarkan	Pinjaman	Total
1897	100	-	-	-	100
1907	61,7	9,9	6,5	21,9	100
1911	33,2	9,4	31,8	25,6	100
1915	22,6	10,2	46,4	20,8	100
1919	18,7	11,0	40,7	29,6	100
1925	13,2	7,6	54,0	25,2	100

Tabel 4

SUMBER DANA KOPERASI KREDIT (FUMIO EGAITSU, 1988)
(%)

	Modal yang Dimiliki (%)	Laba yang Ditahan (%)	Pinjaman (%)	Deposito (%)	Total (%)	Total (¥1.000)
1904	63,2	8,9	13,1	14,7	100	1.653
1910	38,6	7,2	16,8	37,2	100	19.348
1914	30,3	9,3	22,4	37,8	100	65.392
1917	21,6	9,4	13,3	56,1	100	131.759
1920	15,6	6,9	14,1	63,2	100	354.603
1923	16,2	6,7	11,3	65,5	100	632.074

tang *land formation* dan *labor formation* sebagai bagian dari teori produksi yang komprehensif.

Sebenarnya bagi sementara institusionalis, pemupukan modal ini tidaklah semata-mata dari tabungan, sebagaimana dikatakan oleh Baldwin Ranson (1988): *a community accumulates capital by altering the level and the character of its current production, increasing the community's mastery of technology and the efficiency of its technically serviceable institutions without saving, as traditionally defined*. Akumulasi teknologi menjadi tingkat yang lebih tinggi terjadi melalui apa yang disebut "prinsip-prinsip kombinasi" oleh Clarence Ayres (1978); semakin banyak orang yang paham, semakin banyak kombinasi-kombinasi baru yang akan memperluas pengetahuan. Oleh sebab itu, mengkreasi institusi-institusi baru yang di dalamnya semakin banyak orang yang berkecimpung dalam upaya pendalaman ilmu pengetahuan dan pengkajian teknologi merupakan bentuk akumulasi kapital, dan harus pula dikategorikan sebagai investasi. Artinya, pandangan ini menempatkan potensi

kreatif bukan pada akumulasi bisnis di masa lalu, atau uang, melainkan pada kreasi operasi industrial yang dikaitkan dengan faktor manusianya serta institusi pendidikan. Maka jelaslah kiranya bahwa bukan hanya faktor ekonomi saja, tetapi juga aspek-aspek hukum, politik, dan sosial lainnya, yang berperan dalam pengembangan koperasi atau sistem ekonomi secara keseluruhan.

Catatan Penutup

Uraian singkat sejarah gerakan koperasi di atas kiranya menggambarkan betapa pemahaman pertumbuhan koperasi tidaklah cukup dilihat dari satu aspek saja. Pemahaman holistik permasalahan menjadi semakin relevan -- kendatipun tidak dapat menghindar pula dari kritik kelemahannya -- terutama untuk memahami persoalan dan sekaligus pengembangan koperasi kontemporer di Indonesia. Dalam kesempatan lain akan dikaji perspektif evolusi gerakan koperasi Jepang periode zaman Showa, atau juga elaborasi dari aspek-aspek yang lebih khusus.

DAFTAR PUSTAKA

- Ayres, Clarence. *The Theory of Economic Progress*. Kalamazoo, Mich.: New Issues Press, 1978.
- Egaitsu, Fumio. "Historical Sketch of Agriculture and Farm Finance," *Farm Finance and Agricultural Development* (Asian Productivity Organization, 1988).
- Jun, Kurata (1989), *Nogyo Kyodo Kumiai Ron*, Zenchu, Tokyo.
- Ranson, Baldwin. "The Institutional Theory of Capital Formation." Dalam *Evolutionary Economics* Vol. 1.1. Editor oleh Marc R. Tool. London: ME. Sharpe, 1988.
- Samuels, Warren J. "Interrelations between Legal and Economic Process," *Journal of Law and Economics* 2 Vol. 14 (1971).
- Schimd, Allan A. "Law and Economics: An Institutional Perspective." Dalam *Law and Economics*. Editor oleh Nicholas Mercuro. Boston: Kluwer Academic Publisher, 1989.
- Tool, Marc R. *The Discretionary Economy: A Normative Theory of Political Economy*. London: Westview Press, 1985.
- Trebing, Harry M. "Regulation of Industry: An Institutional Approach to Labor Market." Dalam *Evolutionary Economics* 2. Editor oleh Marc R. Tool. London: ME. Sharpe, 1988.
- Woodbury, Stephen. "Power in the Labor Market: Institutional Approaches to Labor Market." Dalam *Evolutionary Economics* 2. Editor oleh Marc R. Tool. London: ME. Sharpe, 1988.
- Zen Nihon Nogyo Kyodo Kumiai Chuokai (1989), *Nokyo Tokuhon*, Zenchu, Tokyo.

Partisipasi dalam Pembangunan: Terobosan Baru*

Denis GOULET

Ringkasan

DEMOKRATISASI politik yang sekarang terjadi di banyak negara Asia dan Amerika Latin menantang perhatian baik pemerintah-pemerintah diktator maupun para pemikir strategi pembangunannya yang bersifat elitis. Tulisan ini berpendapat bahwa cara-cara baru partisipasi rakyat diperlukan untuk perubahan menuju pembangunan yang adil.

Penulis mengklasifikasikan berbagai bentuk partisipasi, menarik pelajaran dari pengalaman, memperlihatkan bentuk-bentuk partisipasi yang baru di Sri Lanka dan Brasilia, dan mengikhtisarkan kepentingan strategis dari pendekatan-pendekatan baru.

Partisipasi dikonsepsikan secara baru sebagai suatu "insentif moral" yang mengizinkan

kaum miskin yang tak berdaya untuk merundingkan "insentif-insentif material" yang baru untuk diri mereka, dan sebagai suatu titik terobos yang memperbolehkan para pelaku kecil berhasil mendapat jalan masuk menuju bidang-bidang makro pembuatan keputusan.

Dikemukakan kriteria-kriteria untuk berpartisipasi yang otentik, dan peranannya yang mutlak untuk menghasilkan pembangunan yang merata dan mewujudkan demokrasi politik.

1. PENDAHULUAN

Demokratisasi politik yang kini sedang berlangsung di banyak negara Asia dan Amerika Latin, secara radikal menggugat strategi pembangunan yang dijalankan selama periode pemerintahan kediktatoran. Seruan untuk kebebasan politik yang lebih besar diiringi dengan tuntutan akan kebijakan pembangunan yang lebih adil.

Hubungan dua aspirasi itu mudah dapat

*Diterjemahkan oleh Sunarto NDARU MURSITO dari karangan Denis GOULET "Participation in Development: New Avenues," dalam *World Development*, vol. 17, no. 2 (Februari 1989), hal. 165-179.

dimengerti, karena kediktatoran menggunakan berbagai paksaan untuk menerapkan kebijakan-kebijakan pembangunan yang dirancang di tingkat atas dan membagikan hasil-hasil pembangunan itu hanya kepada lingkungan kecil kelompok yang mempunyai hak-hak istimewa dan pihak-pihak yang bersekutu dengannya. Sedangkan mayoritas rakyat dikucilkan dari kedua golongan tersebut.

Oleh karena itu, tidaklah mengherankan jika mayoritas warganegara secara aktif ataupun pasif berusaha mengubah baik penguasa politik maupun strategi pembangunannya. Untuk itu tulisan ini mendiskusikan perlunya bentuk-bentuk baru partisipasi non-elite demi perubahan menuju strategi pembangunan yang merata. Akan tetapi sebelum pembahasan, wajarlah ditetapkan suatu definisi "partisipasi."

Para pemikir dan pelaksana pembangunan segera mengacu arti partisipasi pada pandangan Ivan D. Illich¹ yang menganjurkan *deprofesionalisasi* dalam semua bidang kehidupan -- persekolahan, perawatan kesehatan, transportasi, perencanaan -- yang maksudnya untuk membuat "rakyat biasa" bertanggungjawab atas kepentingan dan kesejahteraannya sendiri. Pesan serupa pun dikemukakan oleh almarhum J.P. Naik, seorang pendidik India.²

Meskipun demikian adalah Paulo Freire, ahli pendidikan Brasilia, yang paling tegas menyatakan kepada elite pembuat keputusan mengenai sangat pentingnya partisipasi. Untuk Freire³ batu uji tertinggi keotentikan pembangunan ialah apakah rakyat yang se-

belumnya diperlakukan melulu sebagai obyek, yang hanya diharuskan tahu dan melaksanakan, sekarang dapat secara aktif menyadari dan bertindak, yang karenanya menjadi subyek tujuan hidup kemasyarakatannya sendiri. Kalau rakyat ditekan atau dimerosotkan ke dalam budaya diam, mereka tidak berpartisipasi dalam pemanusiaan mereka sendiri. Sebaliknya, jikalau rakyat dimampukan berpartisipasi sehingga menjadi subyek aktif yang sadar dan bertindak, mereka akan merancang sejarah manusiawinya dalam arti yang sebenarnya dan melibatkan diri dalam proses pembangunan yang otentik.

Walaupun gambaran umum mengenai arti partisipasi cukup jelas, untuk menentukan definisi operasional yang tepat amatlah sulit. Kebanyakan definisi atau terlalu sempit atau terlalu luas, terlalu kaku atau terlalu longgar. Sekalipun demikian, definisi kerja yang dicanangkan oleh Marshall Wolfe dan UNRISD (*United Nations Research Institute for Social Development*) sangatlah berfaedah sehubungan dengan permasalahan pembangunan. Menurut Wolfe partisipasi berarti "usaha-usaha terorganisasi meningkatkan peranan pengendalian atas sumber-sumber daya dan lembaga-lembaga regulatif dalam satuan masyarakat tertentu, bagi kelompok-kelompok dan gerakan-gerakan yang sampai sekarang tidak diikutsertakan dalam pengendalian demikian."⁴

Definisi ini mempunyai kegunaan yang sederhana dan praktis sebagai batu loncatan dari mana manfaat-manfaat dan batas-batas partisipasi dalam pembangunan dapat dikaji. Manfaat dan batas ini barangkali paling baik dianalisis dengan mengklasifikasikan berbagai bentuk partisipasi menurut beberapa sumbu.

¹Illich (1983, 1976, 1978).

²Naik (1975, 1977a, 1977b).

³Freire (1970a, 1973, 1970b).

⁴Wolfe (1983), hal. 2.

2. TIPE-TIPE PARTISIPASI

Ada berapa macamkah partisipasi itu?

a. Pembagian Penting Harus Dimulai dengan Membedakan Partisipasi Sebagai Tujuan dan Partisipasi Sebagai Sarana

Dalam pelaksanaannya tak pernah partisipasi dimaksudkan secara khusus sebagai tujuan. Setelah beberapa saat ia tak berarti tujuan lagi, jikalau tujuan itu tidak juga menunjukkan ciri sarana. Meskipun demikian, tergantung pada penekanan partisipasi itu dominan pada ciri tujuan atau sarana, aneka ragam kriteria penilaian muncul. Demikianlah sikap instrumentalis cenderung mengartikan partisipasi dalam rangka seberapa besarlah itu mengarah ke keputusan atau tindakan yang "lebih baik," sedangkan sikap teleologis kurang memandang pentingnya efisiensi.

Para politikus militan yang secara ideologis menganut partisipasi egaliter tidak berkeberatan "mengorbankan waktu" untuk sepenuhnya mengadakan perundingan, kendatipun pelaksanaannya belum terbukti efektif. Untuk mereka partisipasi pertama-tama adalah tujuan. Di lain pihak, sementara pemecah masalah mengusahakan perundingan dengan rakyat demi alasan bahwa itulah merupakan pemecahan yang terbaik atau penyelesaian yang tuntas. Tampaklah di sini para pemecah masalah mengartikan partisipasi pertama-tama sebagai sarana.

Akan tetapi seseorang mungkin juga memandang partisipasi sebagai suatu perkawinan yang mempunyai ciri baik tujuan maupun sarana. Paulo Freire berpendapat demikian ketika mendiskusikan peningkatan pertanian dalam "Extension or Communication."⁵ Ia menerangkan bahwa tujuan yang

hendaknya dicapai dalam peningkatan pertanian adalah komunikasi yang benar atau dialog timbal-balik dan bukan melulu dieluarkannya "komunike-komunike" oleh para ahli agronomi untuk kaum tani. Oleh karena itu, pembangunan pertanian harus bersedia "mengorbankan waktu" untuk melibatkan tokoh-tokoh pembangunannya aktif berdialog dengan para petani si pengguna akhir ilmu pertanian yang perlu disuluhkan. Jelas di sini partisipasi berarti nilai baik sebagai sarana maupun tujuan.

Ciri ganda dari partisipasi itu tampak dalam kebanyakan situasi pembangunan. Bahkan para tokoh penganut partisipasi sebagai sarana akhirnya mengakui bahwa penduduk tak ahli, yang sekali diajak berdialog, bersikeras untuk menyampaikan pandangan-pandangan mereka, bahkan sekalipun penangan langsung pihak ahli teknisnya mungkin terbukti lebih efisien. Sebaliknya, mereka yang menganut partisipasi sebagai tujuan, setelah beberapa saat sampai juga merelatifkan nilainya sebagai tujuan dan mengakui artinya sebagai sarana dalam penekanan segi efisiensi.

b. Partisipasi Bisa Juga Diklasifikasikan Menurut Wilayah Operasionalnya

Partisipasi kadang-kadang menyangkut lingkungan kecil, misalnya masalah rumah tangga suatu keluarga. Katakanlah bila anak-anak dan suami-istri semuanya mempunyai hak bersuara dalam pengambilan keputusan.

Lingkup partisipasi dapatlah dibatasi secara sektoral, seperti jika guru sekolah diberi kebebasan membuat kurikulum dalam bentuk sebagai dewan guru tetapi bukan membuat anggaran bidang mereka masing-masing. Di bawah kepemimpinan Mao Ze

⁵Freire (1973), hal. 91-164.

Dong, pemerintahan Cina memberi peluang partisipasi massa meliputi sejumlah bidang kehidupan masyarakat umum: kampanye politik, program kesehatan, pendidikan, pekerjaan kolektif, dan pendidikan ideologi.

Tergantung pada wilayah atau bidang dilaksanakannya partisipasi, maka sesuai dengan itu pulalah dampaknya pada pembangunan.

c. Klasifikasi yang Ketiga Adalah Menurut Asal-usul Partisipasi

Partisipasi berasal dari tiga sumber yang berlainan: dapat berasal dari atas yaitu penguasa atau para ahli, berasal dari bawah yaitu penduduk sendiri yang tak ahli, atau dikemukakan oleh pihak ketiga dari luar. Pemrakarsa yang beragam ini mengupayakan tujuan yang sungguh-sungguh berbeda-beda bila mereka melaksanakan partisipasinya.

Kelompok elite, pemerintah atau yang lain, biasanya mencari ukuran kontrol sosial tertentu atas proses dan pelaku-pelaku partisipasi. Satu contoh klasik kontrol sosial demikian adalah SINAMOS (*Sistema Nacional de Movilizacion Social*) di Peru di bawah rezim Velasco.⁶ Selain itu seperti dicatat oleh Wolfe,⁷ negara yang menggalakkan partisipasi biasanya bertujuan membuat rakyatnya berproduksi makin lama semakin efisien, dalam arti demi peningkatan sumbangan rakyat. Pada dasarnya para penguasa memandang partisipasi sebagai cara membuat rakyat warganya menolong mereka mencapai tujuan mereka sendiri.

⁶Mengenai SINAMOS lihat Palmer (1980), hal. 113-114 dan Collier (1975), hal. 155 dan seterusnya.

⁷Wolfe (1983), hal. 13 dan seterusnya.

Persoalannya menjadi lain kalau partisipasi secara spontan datang dari bawah. Biasanya partisipasi muncul dari bawah ketika keadaan kritis, yaitu demi menghadapi ancaman atas nilai-nilai, identitas, atau kelangsungan hidup masyarakat. Tanpa perencanaan sebelumnya, bahkan tanpa sebab pun (kendati riset atas keterangan-keterangan lisan menunjukkan bahwa banyak masyarakat tertindas yang dikatakan "pasif" di masa lalu telah menjadi "kelompok pejuang" yang aktif),⁸ barangkali suatu kelompok yang sampai kini pasif sedang memobilisasi diri untuk memprotes, melawan, atau mengatakan TIDAK.

Berlawananlah yang dikemukakan Camus dalam *The Rebel*,⁹ penolakan apa pun dari kelompok tertindas untuk menerima keadaannya adalah selalu merupakan kemungkinan tersembunyi untuk menyetujui keadaan baru yang akan terjadi. Mengatakan TIDAK adalah membuka kemungkinan untuk mengatakan YA dalam banyak cara. Mereka yang mulai mengatakan TIDAK kepada penindasnya segera merasakan kebutuhan menyatakan YA tertentu dari diri mereka sendiri.

Jadi, mobilisasi spontan dari kelompok tak berkuasa untuk membela diri melawan penghancuran, bahkan dalam dirinya mengandung benih-benih pengorganisasian tindak-tanduk pembangunan baru yang berlipat. Meskipun begitu, mobilisasi spontan atau tak terencana tidak menuntaskan keseluruhan kemungkinan yang termuat dalam istilah "partisipasi dari bawah."

Partisipasi bawah-atas mungkin juga diakibatkan oleh inisiatif-inisiatif sengaja dari

⁸Lihat Borda (1979, 1975).

⁹Camus (1956), hal. 13-14.

anggota suatu "kelompok tertentu" untuk memperoleh, atau penekanan orang-orang lain untuk mendapatkan, sesuatu keuntungan dari masyarakat umum atau dukungan kelompok khusus di situ. Lain dari partisipasi yang diprakarsai negara, yang biasanya bertujuan meningkatkan produksi atau mendapatkan input-input baru, maka partisipasi dari bawah mengusahakan kepentingan umum atau bagian yang lebih besar dari kue pembangunan yaitu hasil-hasil pembangunan yang lebih besar.

Sumber partisipasi yang ketiga ialah kegiatan pihak ketiga yang bersifat penggerak menggiatkan para pelaku pembangunan -- para teknisi, organisator masyarakat, misionaris, atau gerakan-gerakan militan. Banyak penggerak perubahan demikian menganut ideologi yang memandang swakarsa penduduk miskin sebagai tujuan yang seharusnya diutamakan. Oleh karena itu, mereka menganggap kegiatannya sebagai "pendorong" dan "penggerak" massa dimaksudkan berhenti sesudah rakyat terbangkitkan kemampuan-kemampuannya untuk memutuskan dan bertindak demi kepentingan mereka sendiri.

Kendatipun kedua jenis partisipasi yang dibicarakan berasal dari luar rakyat, namun campur tangan pihak ketiga yang menggiatkan itu dalam hal-hal penting berbeda dari partisipasi atas-bawah yang dilakukan negara atau kelompok elite yang lain. Seperti partisipasi yang diprakarsai dari bawah, partisipasi pihak ketiga biasanya bertujuan untuk memampukan orang-orang yang selama ini tak berdaya melaksanakan penuntutan hak-hak mereka; dan bukan untuk menyumbangkan sumber-sumber daya mereka bagi tujuan orang lain. Apalagi dalam kebanyakan kasus para fasilitator eksternal tidak puas hanya menolong penduduk termobilisasi,

mereka juga ingin mengorganisasikannya.

Memobilisasi itu menuju ke tindakan bersama terarah tujuan tertentu yang terbatas yang dilihat sebagai penting atau mendasak, padahal mengorganisasikan adalah pola tindakan kolektif jangka panjang yang mempersyaratkan terpenuhi dan terbinanya solidaritas bahkan di kala tidak ada tugas khusus yang perlu dilakukan. Tujuan lebih luas dari organisasi adalah membuat orang menyadari kekuatan mereka -- yang aktual maupun potensial -- tepat sebagai kelompok. Kekuatan ini perlu digunakan tidak hanya untuk melawan ketidakadilan, melainkan juga untuk mendapatkan pengertian keadaan secara lebih mendalam dan mempertimbangkan rencana-rencana tindakan alternatif, termasuk tindakan mendatang atau dalam keadaan tak terduga. Mobilisasi tidak selalu membawa ke pengorganisasian, meskipun kebalikannya pengorganisasian biasanya membutuhkan mobilisasi terlebih dahulu.

d. Partisipasi Dapat Juga Diklasifikasikan Menurut Saat Dilakukannya

Perbedaan jenis partisipasi pun tergantung pada saat berlangsungnya: saat penentuan pokok permasalahan, saat pemilihan satu rangkaian tindakan yang mungkin, saat pelaksanaan tindakan yang dipilih, dan sebagainya. Dapat dikenali suatu urutan berpola yang memuncak dalam tindakan final. Pada setiap saat dalam urutan itu masyarakat awam mungkin "masuk" dan mulai ambil bagian dalam dinamikanya. Saat-saat yang berurutan ini adalah:

- pemeriksaan awal permasalahan atau keadaannya;
- daftar pemecahan yang mungkin diambil;

- pemilihan satu kemungkinan tindakan;
- mengorganisasi, atau dengan kata lain mempersiapkan diri, untuk melaksanakan arah tindakan yang dipilih;
- beberapa langkah khusus yang diperlukan dalam pelaksanaan pemecahan yang dipilih;
- koreksi diri atau evaluasi dalam tahap-tahap pelaksanaan; dan
- memperdebatkan mutu dari mobilisasi atau organisasi lebih lanjut.

Kualitas partisipasi itu tergantung pada saat awal masuknya. Oleh karena itu, jika orang ingin menilai apakah partisipasi itu merupakan pengikutsertaan masyarakat yang otentik atau melulu hanya sebagai memanipulasikan mereka, persoalannya terutama adalah kapankah dalam seluruh urutan langkah itu partisipasi mulai.

Apakah partisipasi diperlukan oleh pembangunan? Dari analisis jenis-jenis partisipasi yang baru dikemukakan, terungkap bahwa jenis pembangunan yang berlainan memerlukan bentuk partisipasi yang berlainan pula. Suatu pembangunan yang ber-"pusatkan rakyat," yang menentukan prioritas pada pemenuhan kebutuhan pokok manusia penduduk miskin, penciptaan lapangan kerja, swakarsa, pelestarian keanekaragaman budaya jelas memerlukan bentuk partisipasi di mana masyarakat non-elite memainkan peranan aktif dalam mendiagnose permasalahan mereka sendiri.

Di lain pihak, jika pendekatan atas-bawah dalam pembangunan yang berorientasi pertumbuhan digunakan oleh negara tertentu, sangat mungkinlah bahwa partisipasi apa pun yang dijalankan tidak akan dihasilkan oleh rakyat sendiri dari bawah. Sebaliknya, partisipasi akan diberlakukan oleh pemerintah untuk tujuan mempersatukan masyarakat melaksanakan kegiatan-kegiatan

yang direncanakan untuk itu. Dalam hal ini, partisipasi bawah-atas umumnya akan dipandang entah sebagai perlawanan atau kegiatan-kegiatan mikro "do-it-yourself." Satu kekecualian penting adalah *Saemaul Undong* (Gerakan Masyarakat Baru) dari Korea, yang memadukan saran-saran pemerintah dengan inisiatif-inisiatif bersemangat dari masyarakat dalam bentuk yang istimewa.¹⁰

Mengenai partisipasi yang diprakarsai oleh pelaku-pelaku perubahan dari luar, dua variabel penentunya adalah bidang tempat partisipasi berlangsung -- diagnosis masalah, pemilihan keputusan, pelaksanaan tindakan-tindakan yang dipilih, evaluasi yang menyusul -- dan berapa lama partisipasi itu selesai.

Kebanyakan strategi pembangunan nasional dapat mentolerir banyak partisipasi dalam hal-hal mikro, asalkan tidak mengganggu aturan permainan yang berlaku dalam hal-hal makro. Maka suatu pola pembangunan yang amat diktatorial dan teknokratis mungkin mengijinkan banyak partisipasi di tingkat lokal, pada tingkat-tingkat pemecahan masalah.

Fernando Henrique Cardoso,¹¹ sosiolog Brasilia, secara tegas memperingatkan bahwa suatu kepentingan yang sepihak dalam mempromosikan swakarsa dan partisipasi lokal dengan mudah mungkin menyediakan bidang yang terbuka untuk pemerintah pusat yang opresif atau lembaga elite masyarakat yang lain, guna memaksakan ke-

¹⁰Mengenai *Saemaul Undong* lihat Korean Overseas Information Service (1978), hal. 583-617. Untuk analisis masalah-masalah lebih luas yang timbul dari usaha-usaha pemerintah yang mengaitkan kepentingan pemerataan dan partisipasi oleh rakyat yang berhak atas usaha-usaha ini lihat Lamb dan Schaffer (1981), hal. 104.

¹¹Cardoso (1983), hal. 4.

hendak mereka dalam hal-hal yang secara menentukan membentuk kekuatan-kekuatan sosial yang bekerja dalam bangsa pada umumnya. Cardoso menyimpulkan bahwa partisipasi harus dikaitkan dengan kegiatan politik dalam bidang yang lebih luas dan bukan dibataskan dalam bidang sempit usaha-usaha pemecahan masalah.

Indikator terbaik apakah partisipasi hanya merupakan hiasan belaka atau merupakan suatu unsur vital dalam strategi kebijakan adalah bobot relatif yang dipegangnya dalam keseluruhan pelaksanaan pembangunan di suatu masyarakat. Adanya partisipasi saja pada dirinya sendiri tidak menunjukkan kualitas gaya pembangunan suatu bangsa. Ini merupakan satu dari beberapa pelajaran penting yang diperoleh berdasarkan usaha-usaha partisipasi selama tiga dasawarsa dalam pelaksanaan pembangunan yang sangat beragam.

3. PELAJARAN DARI PENGALAMAN

Pengalaman membuktikan bahwa memperlakukan partisipasi adalah relatif mudah pada tingkat kegiatan mikro di mana nilai-nilai dan kepentingan yang homogen tidak sukar ditemukan dan dimobilisasikan.

Kecilnya lingkup benar-benar memudahkan kelibatan yang aktif dari semua yang bersangkutan. Ratusan, jika tidak ribuan, koperasi, asosiasi, dan kelompok-kelompok kepentingan khusus mulai cerah usahanya di negara-negara Dunia Ketiga. Laporan tahunan dari pembangunan masyarakat dan swakarsanya penuh dengan contoh-contoh keberhasilan yang terbatas.¹²

¹²Du Sautoy (1958); Galtung, O'Brien, dan Preiswerk (1980); Gran (1983); Wasserstrom (1985); Hirschman (1984).

Partisipasi juga relatif mudah untuk menjadi tetap otentik, yaitu tidak dimerosotkan menjadi manipulasi oleh para pemimpin, jika membatasi berlakunya dalam bidang-bidang yang tidak terlalu besar seperti ketika mulai. Sebenarnya partisipasi demikian menciptakan pulau-pulau kecil organisasi sosial, yang mengikuti aturan-aturan mereka sendiri dalam memecahkan permasalahan tanpa memandang aturan-aturan dominan yang memerintah masyarakat pada umumnya.

Partisipasi jenis yang mana saja juga amat mudah dilaksanakan, jika itu diberlakukan oleh para pemegang kekuasaan pada tingkat makro. Pemerintah-pemerintah yang kuat mudah "memobilisasi" masyarakat luas untuk menambah dukungan pada kebijakan-kebijakan dan pemimpin-pemimpin mereka. Unsur-unsur paksaan, ancaman, dan menakut-nakuti jelas berperan di sini. Walaupun "partisipasi" demikian mudah untuk diberlakukan, namun sulit sekali untuk ditingkatkan menjadi partisipasi otentik. Keotentikan berarti menemukan keputusan yang sebenarnya dalam upaya rakyat non-elite dan membebaskan mereka dari manipulasi dan mencampuri keanggotaan. Lagipula, dalam hal "partisipasi yang palsu" hampir tidak mungkin untuk mengubah mobilisasi menjadi pengorganisasian yang dapat memampukan rakyat dan benar-benar mengatasnamakan mereka.

Sebagai sebuah ilustrasi adalah eksperimen pemerintahan kotapraja yang bersifat partisipatoris di Lages, Brazil (1976-1982).¹³ Walikotanya yang progresif berhasil memobilisasi masyarakat selama beberapa tahun demi mencapai hasil-hasil yang spektakuler. Akan tetapi setelah Walikota ini gagal me-

¹³Alves (1982).

menangkan pemilihan untuk pencalonan masa berikutnya, keadaan kepasifan masyarakat yang sebelum ini berlaku lagi. Penyebabnya adalah selama itu masyarakat belum mencapai daya mampu untuk mengorganisasikan diri mereka dalam peri sikap mereka sendiri.

Pengalaman-pengalaman yang serupa terulang lagi di mana-mana. Kenyataan perubahan-perubahan monumental yang sekarang terjadi dalam kebijakan negeri Cina pun, seperti Revolusi Kebudayaan yang banyak diberitakan, diduga mungkin lebih berhasil dalam memobilisasi daripada dalam mengorganisasi massa.¹⁴ Supaya dapat berlangsung terus, partisipasi yang dipaksakan membutuhkan tekanan ataupun paksaan yang berkesinambungan.

Tidak mengherankan bahwa bentuk partisipasi yang paling sukar didapat dan didukung adalah juga yang paling dipersyaratkan untuk pembangunan yang sejati. Jenis ini adalah partisipasi yang mulai di tingkat bawah dan berkembang ke tingkat atas menuju bidang-bidang yang terus-menerus meluas dalam pembuatan keputusan. Bentuk partisipasi inilah yang diprakarsai, atau sekurang-kurangnya disetujui, oleh masyarakat non-elite yang berkepentingan pada tingkat awal dalam urutan keputusan-keputusan. Partisipasi ini menjadi matang membentuk suatu kekuatan sosial yang memiliki massa kritis kelompok-kelompok partisipan yang sekarang dimampukan masuk ke dalam bidang-bidang keputusan dan tindakan melebihi pemecahan masalah mereka yang langsung. Proses berkelanjutan terus dari bidang-bidang mikro sampai ke yang makro.

Pengalaman menunjukkan bahwa banyak kegiatan mikro yang sukses tidak pernah sukses jika melampaui bidang semula mereka yang kecil. Banyak kegiatan yang lain tidak berhasil mengatasi ketika ditekan, ditambah anggota, atau dimarginalkan, meskipun mereka bisa berkembang memiliki "massa yang kritis." Yang paling sukar tepatnya adalah perubahan ketika beralih dari bidang mikro menuju bidang makro tanpa pemerosotan atau kehancuran. Satu contoh langka tingkat sukses yang mengesankan telah dibuat oleh gerakan Sarvodaya Shramadana dari Sri Lanka.¹⁵ Karena itu, suatu tinjauan singkat mengenai konsep Sarvodaya dan penerapannya dapat menjelaskan kemungkinan-kemungkinan, rintangan-rintangan, dan batas-batas partisipasi.

4. SARVODAYA

a. *Filsafat Pembangunan*

A.T. Ariyaratne, pendiri Sarvodaya mengatakan bahwa "suatu negeri miskin seperti Sri Lanka akan melaju 99% di jalan pembangunan, jika tujuan-tujuan pembangunan didefinisikan dengan tepat dan dimengerti oleh rakyat."¹⁶

Sarvodaya, ia terangkan, bertujuan menyebabkan "kebangunan menyeluruh dari semuanya dengan cara memadukan bersama seluruh sumber daya manusia dan alam sehingga individu-individu dan kelompok-kelompok disiapkan untuk ambil bagian dengan kehendak sukarela mereka sendiri."¹⁷ Selama masa dasawarsanya yang pertama

¹⁵Goulet (1981), Kantowsky (1980), Macy (1983), Ariyaratne (1980).

¹⁶Ariyaratne (1979), hal. 2.

¹⁷Ariyaratne (n.d.), hal. 1.

¹⁴Wang (1985), Bab 7.

(1958-1968) Sarvodaya mengkonsentrasikan usaha-usahanya dalam pembangkitan pribadi-pribadi partisipan di padepokan-padepokan Shramadana ("Shramadana" adalah secara sukarela mendanakan tenaga kerja untuk melaksanakan tugas tertentu yang berguna untuk kelompok).¹⁸ Tahap yang kedua adalah menekankan kebangkitan desa.

Penekanan Sarvodaya adalah "kebangkitan" pribadi dan desa itu tak dapat dipahami tanpa merujuk kepada ajaran klasik Buddhisme Theravada, yang menyarankan pemilihan jalan tengah di antara semua ekstrem: pemanjaan dan penolakan, kehanyutan dan pelarian total dalam hidup kedunian, penyelamatan individualistik dan kolektif.

Buddhisme Theravada mengajak setiap orang untuk bangkit sepenuhnya dari kenyataan yang penuh dengan hal-hal buruk -- penderitaan, kematian, usia tua, dan pembusukan. Semua keburukan manusia itu mempunyai sebab mendalam yang mendasarinya, ialah kegigihan yang keras kepala dalam individu-individu akan *tanha*, yaitu hasrat tidak wajar yang membuat mereka menjadi serakah, bersaing, manipulatif, penindas, dan ganas. Semua pemuasan keinginan adalah bersifat sementara saja dan membuat orang kecanduan dengan keinginan-keinginan lebih lanjut, maka mereka terhukum dalam ulangan yang sia-sia dalam suatu lingkaran karma: lahir, mati, kelahiran kembali dan kematian lagi. Kunci untuk pembebasannya adalah penerobosan lingkaran setan ini dengan pencabutan sebab yang mengakar dari penderitaan manusia.

Bahwa Buddha 25 abad yang lalu telah

mencapai daya penerang dan pembebasan merupakan dasar untuk harapan. Setelah mencapai pengertian yang sepenuhnya, Buddha tidak beralih masuk ke *Nibbana* yang sangat membahagiakan, kedamaian dan ketiadaan total dari penderitaan dan hasrat, tetapi tetap tinggal di dunia yang fana ini untuk mengajari orang-orang lain delapan jalan menuju pembebasan.

Usaha-usaha moral untuk mencapai daya penerang itu berpusat pada pengamalan empat keutamaan atau prinsip dasar pembangunan pribadi: *metta*, perbuatan yang memperlihatkan kasih sayang dan penghormatan yang anti kekerasan terhadap semua makhluk hidup; *karuna*, tindakan belas kasihan untuk menghilangkan sebab-sebab keburukan di dunia ini; *mudita*, kegembiraan altruistik yang merupakan balasan jangka pendek atas pelayanan terhadap orang lain; dan *upekha*, ketenangan dalam menghadapi sukses atau kegagalan.

Untuk Buddhisme Theravada yang merupakan nilai dasar dari gerakan desa Sarvodaya, tujuan pembangunan yang benar adalah agar semua orang maju menuju daya penerang yang sepenuhnya. Karena itu, tugas dari kebijakan sosial adalah menciptakan kondisi-kondisi yang menunjang kemajuan demikian itu. Kemajuan itu mempersyaratkan agar kebutuhan-kebutuhan dasar semua orang terpenuhi dan agar masyarakat pada umumnya menaati aturan-aturan *Dharma*, atau keadilan.

Sarvodaya menarik definisinya tentang pembangunan berdasarkan dialog dengan orang-orang desa yang mengidentifikasi enam unsur yang terjalin dalam apa yang disebut oleh pemikir modern "pembangunan":¹⁹ unsur moral (tindakan yang benar

¹⁸Ratnapala (1979). Bdk. Macy (1980), hal. 316-317.

¹⁹Ariyaratne (n.d.), hal. 4.

Tatanan Sosial Masyarakat Kini Corak dan Akibat	Tatanan Sosial Sarvodaya Corak dan Akibat
<ol style="list-style-type: none">1. Tak ada pengenalan diri dan swakarsa.2. Peniruan buta pada nilai-nilai materialistik.3. Pemujaan kekayaan, kekuasaan, kedudukan, ketidakbenaran, kekerasan, dan hal mementingkan diri sendiri mendominasi.4. Organisasi yang berdasarkan naluri kepemilikan dan persaingan menjadi berkuasa, ekonomi kapitalis, birokrasi, kekuasaan dan partai politik menjadi kekuatan sosial yang besar.5. Kejahatan dalam manusia terbentuk dan terpupuk, masyarakat terkotak-kotak berdasarkan ras, kasta, kelas, agama, partai, dan sebagainya.6. Sumber-sumber daya ekonomi terkombinasi secara tak cocok, produksi menderita, ada pengangguran.7. Ekonomi impor-ekspor berdasarkan produksi komoditas yang diwarisi dari masa kolonial, hutang luar negeri, tunduk pada neo-kolonialisme.8. Tergantung pada organisasi-organisasi berskala besar, padat modal, pemborosan tenaga manusia, korupsi meningkat, pencemaran lingkungan.9. Desa melayani kota, urbanisasi, kemerosotan moral, keresahan dan kemandekan masyarakat.10. Hukum penyiiksaan, perangkat penegakan hukum dan kekuasaan negara meningkat, hukum/kekuatan <i>Dharma</i> dan kekuasaan rakyat merosot. Penguasa menjadi mahakuasa dan rakyat tak berdaya.	<ol style="list-style-type: none">1. Memperjuangkan pengenalan diri dan swakarsa.2. Motivasi yang didasarkan nilai-nilai rohani berakar dalam kebudayaan nasional.3. Hormat pada keutamaan, kebijaksanaan, kemampuan, kebenaran, anti kekerasan, penyangkalan diri mendominasi.4. Organisasi yang berdasarkan keikutsertaan dan kerjasama menjadi berkuasa, ekonomi perwakilan sosial, partisipasi rakyat dalam administrasi negara, dan rakyat tanpa partai dapat berpolitik.5. Kebaikan dalam manusia terbentuk dan terpupuk, masyarakat bersatu sebagai satu keluarga yang manusiawi.6. Sumber-sumber daya ekonomi terkombinasi serasi, produksi meningkat, ada penempatan kerja.7. Ekonomi swasembada berdasarkan kebutuhan primer rakyat, pelunasan hutang nasional, harga diri nasional, dan kebebasan ekonomi.8. Tergantung pada organisasi-organisasi berskala kecil, padat karya, korupsi berkurang, perlindungan lingkungan alam maupun psikologis.9. Pembangunan yangimbang antar desa dan kota, perbaikan moral.10. Hukum keadilan, kekuatan <i>Dharma</i> dan kekuasaan rakyat berlaku. Tidak ada kelas penguasa, rakyat mahakuasa, Sarvodaya terwujud.

dan kehidupan yang adil); unsur budaya (susunan pengalaman-pengalaman yang berguna seperti adat, kepercayaan, kesenian, musik, nyanyian, tarian dan sandiwara yang membuat sekelompok penduduk sebagai masyarakat yang bersatu); unsur rohani (kebangkitan jiwa seseorang melalui konsentra-

si menuju kebijaksanaan dan kebahagiaan yang tak bersyarat); unsur sosial (akses dari semua orang kepada kesehatan fisik dan mental, pengetahuan, kebudayaan, dan sebagainya); unsur politis (penikmatan hak-hak asasi oleh semua dan kebebasan untuk membangun lingkungan politik); dan unsur

ekonomi (pemenuhan kebutuhan-kebutuhan manusia).

Lebih dari lima ratus keluarga yang disurvei mengidentifikasi 10 kebutuhan dasar: lingkungan yang bersih dan indah, penyediaan air bersih secara memadai, pakaian minimum, makanan yang seimbang, perumahan sederhana, kesehatan (keadaan rohani dan sosial yang optimum maupun kesejahteraan fisik perorangan), komunikasi, bahan bakar, pendidikan, dan perkembangan budaya dan pendidikan.²⁰

Sarvodaya merelatifkan keseluruhan kemakmuran yang ditawarkan oleh model standar pembangunan kapitalis atau sosialis; ditolaknyanya juga untuk menganggap cara perlu mencapai kemakmuran itu sebagai mutlak. Manfaat-manfaat tidak harus diperoleh dengan cara-cara kejam, dalam bentuk yang menguatkan pria dan wanita menghasratkan kepuasan-kepuasan khayalan, atau dalam cara yang menggantikan partisipasi politik masyarakat dengan pembuatan keputusan melalui bentuk *despot* (penguasa tunggal yang berbuat sekehendak hati sehingga menjalankan kekuasaan dengan sewenang-wenang) apa pun -- entah raja, presiden, birokrasi ataupun suatu partai kolektif.

Sebuah peta dinding yang dipajang di markas besar nasional mengkontraskan tatanan sosial dalam masyarakat Sri Lanka sekarang dengan tatanan sosial yang diinginkan Sarvodaya. Dan inilah terpapar di tabel berikut: (lihat tabel di atas)

Ariyaratne menerangkan bagaimana tatanan sosial baru ini harus dicapai:

"Pembangunan seharusnya mulai dari rakyat jelata, dari desa bergerak ke atas. Rakyat seharusnya berpartisipasi sepenuhnya dalam perencanaan pemba-

²⁰Sarvodaya Development Education Institute (1978), hal. 54.

ngunan dan juga dalam pelaksanaan rencana-rencana itu. Pengetahuan teknologi yang ada pada tingkat rakyat dan sumber daya lokal seharusnya yang pada mulanya digunakan. Sumber-sumber ini dapat ditingkatkan secara tepat dan berkembang dengan pengetahuan yang sudah maju.

Rencana-rencana pembangunan nasional seharusnya tidak didasarkan secara sebagian melainkan seluruhnya pada partisipasi rakyat yang luas ini. Yang pertama seharusnya adalah memperjuangkan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar rakyat dan bukan secara artifisial menciptakan keinginan-keinginan yang merupakan peniruan buta pada budaya-budaya materialistik. ... Cita-cita Sri Lanka menjadi 'Dharma Dweepa' (Negeri Keadilan) dan 'Danyagara' (Negeri Kelimpahan) senantiasa merupakan hal terkemuka dalam jiwa para pekerja Sarvodaya."²¹

Demikianlah pandangan Sarvodaya tentang pembangunan; tetapi dalam bentuk apakah kegiatan-kegiatan praktisnya di desa-desa?

b. Kegiatan di Pedesaan

Setelah bereksperimen dengan padepokan-padepokan Shramadana selama sepuluh tahun, Sarvodaya melakukan program-program yang lebih komprehensif di 100 desa. Kegiatan ini dengan cepat diperluas meliputi 1.000, 2.000, dan kemudian 3.000 desa, meskipun jelaslah tidak semua kegiatan-kegiatan dilaksanakan di setiap desa.

Biasanya taman kanak-kanak dibuka dengan memanfaatkan tenaga wanita-wanita muda desa sebagai gurunya. Kurikulumnya menekankan nilai-nilai moral, bekerja di sebuah kebun umum, dan memperkenalkan kesehatan dasar dan kebersihan. Di mana mungkin, kelompok-kelompok khusus di desa-desa diorganisasi yang melingkupi ke-

²¹Ariyaratne (n.d.), hal. 134.

pentingan kerja mereka: ada kelompok tani, yang lain kelompok dewasa muda, ibu-ibu, anak-anak, dan seterusnya.

Program yang lain berpusat pada penciptaan kesempatan mata pencarian: seperti sanggar pembatikan dan penjahitan, reparasi mesin dan pertukangan kayu, bertani dalam petakan-petakan baru, unit-unit pembauran teknologi, dan percetakan. Sementara itu, pelayanan sosial dan masyarakat meliputi pusat perawatan kesehatan, dapur umum, lembaga dana untuk kredit lokal, dan perpustakaan.

Akan tetapi, kegiatan kunci adalah pembinaan pimpinan-pimpinan desa dalam lembaga-lembaga pendidikan pembangunan, sebagian dalam lingkup lokal, yang lain lingkup regional atau nasional. Sarvodaya mementingkan perwujudan masyarakat belajar -- proses seumur hidup penyadaran yang terus-menerus makin mendalam pada realitas, pada peranan perorangan dalam membentuk realitas itu, dan pada arti tindakan seseorang dalam bidang kerja apa pun. Pendidikan juga menyediakan tempat luas untuk ekspresi kesenian.

Dalam pertemuan-pertemuan harian, yang disebut "Pertemuan Keluarga," para partisipan menyempatkan waktu menyanyi, menari, bermain alat musik, memainkan sandiwara atau lelucon, membaca puisi, dan membagikan bakat-bakat pribadinya atau kelompoknya. Dalam pertemuan ini diluangkan waktu untuk berdoa dan meditasi, diskusi kelompok mengenai soal-soal praktis yang dihadapi sehari-hari, dan untuk berbincang-bincang dengan para pemimpin atau tamu dari luar kelompok.

Para binaan muda sendirilah yang bertanggungjawab menjadwalkan saat pertemuan, menyiapkannya, menyusun acara secara

cermat, dan mengevaluasinya dibanding kelompok lain. Para binaan ini bergiliran merencanakan pertemuan dan pembicaraan atau nyanyian -- semua ini dalam rangka menolong mereka mengatasi rasa demam panggung ketika tampil di depan umum dan demi mengembangkan kualitas kepemimpinan.

Banyak energi dibutuhkan untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan lokal kelompok Sarvodaya di antara desa-desa dan daerah-daerah bertetangga. Tujuannya ialah untuk mengaitkan desa-desa: satu dengan yang lain, dengan bangsa, dan akhirnya dengan dunia sendiri. Sarvodaya tidak hanya mendorong tukar-menukar mahasiswa secara internasional, melainkan juga mulai mempromosikan seminar-seminar Sarvodaya secara internasional.

Bank Dunia memuji keberhasilan Sarvodaya dalam menggerakkan kegiatan-kegiatan desa yang tidak menghabiskan banyak biaya itu. Mengenai "berapa banyak biayanya semua itu?" Bank Dunia menyatakan:

"Anggaran Sarvodaya selama tahun 1979-1980 sebanyak US\$2,3 juta, yaitu dibantukan rata-rata kurang dari US\$1.000 setiap desa. Sedangkan kerja sukarela dan biaya-biaya yang lain banyak kali mencapai jumlah itu pula. Dari anggaran yang tunai kira-kira 80% berasal dari bantuan internasional (baik bantuan resmi maupun swasta), 10% merupakan sumbangan dari Sri Lanka dan 10% dari penjualan barang-barang yang dihasilkan di latihan pertanian dan sekolah-sekolah Sarvodaya."²²

Walaupun demikian apa yang paling mengesankan Bank Dunia ialah caranya Sarvodaya "telah melibatkan rakyat dalam pembangunan."

Di tahun akhir-akhir ini sementara melanjutkan dan bahkan meluaskan kegiatan-kegiatan pedesaannya, Sarvodaya menyum-

²²World Bank (1980), hal. 75.

bangkan amat banyak tenaga dan kemampuannya untuk kegiatan mengupayakan perdamaian di antara penduduk Sinhala dan Tamil di Sri Lanka. Kegiatan ini meliputi dari mengadakan pawai-pawai perdamaian untuk merukunkan kelompok etnis yang berselisih, kerja pertolongan dan perbaikan di tempat-tempat yang dirusak oleh tindak-tindak kekerasan, sampai ke Gerakan Perdamaian Rakyat (PPO) yang ambisius. Sebagai alasan untuk diadakannya gerakan perdamaian dikemukakan oleh Ariyaratne dalam catatan berikut ini:

"Dari pernyataan-pernyataan yang dibuat oleh para pemimpin daerah, kita mengerti bahwa ada dua alternatif yang bisa ditempuh: (a) suatu pemecahan politik yang dirundingkan; (b) suatu penyelesaian militer habis-habisan.

Rakyat Sri Lanka mulai menyadari bahwa akan merupakan suatu kebodohan untuk semata-mata tergantung pada suatu pemecahan politik. Bahkan jika suatu pemecahan politik tercapai, dalam tahap pelaksanaannya mungkin justru gagal dan situasi malahan menjadi lebih jelek daripada sebelumnya. Masyarakat pun sadar akan kehancuran tak terduga yang merupakan hasil dari suatu penyelesaian militer. Mereka menyadari bahwa nafsu berperang tentulah bukan suatu jalan yang membangun untuk keunggulan spiritual, moral, budaya, ekonomi dan kesejahteraan rakyat Tamil ataupun rakyat sinhala. Jelaslah ada hal mendesak untuk suatu pendekatan baru pada suatu dimensi yang lain.

Pada saat ini kebutuhan akan suatu alternatif yang ketiga diprakarsai oleh suatu kekuatan rakyat yang non-komunal dan anti kekerasan, yang titik tolaknya seharusnya untuk meringankan keadaan hidup mereka yang sudah menderita dan untuk mencegah meluasnya kekerasan lebih lanjut, yang akan menuju kepada peningkatan penderitaan pada semakin banyak orang.

Tindakan-tindakan PPO demikian akan bersifat langsung dan manusiawi, akan melunakkan hati kedua pihak guna menghentikan kekerasan dan meratakan jalan bagi suatu penyelesaian damai. PPO telah dilancarkan untuk memenuhi kebutuhan ini."²³

Untuk mampu hidup terus sebagai suatu kekuatan sosial yang besar, sambil memelihara integritas dasarnya dalam nilai, motivasi, dan kemurnian yang menjadi ciri kegiatan awalnya, maka tahap pergerakan yang lebih "heroik" merupakan prestasi besar Sarvodaya. Kualitas pembuatan keputusan dan kualitas tindakan yang menentukan unsur inovatif dan berharga dalam perwujudan partisipasi di mana pun, harus mampu hidup terus kendati diterpa godaan dan benturan dalam perkembangan masyarakat yang terjadi. Khususnya bila kualitas itu ingin lulus menghadapi ujian kuantitas, yaitu jika partisipasi itu hendak dilaksanakan dalam lingkup yang besar.

Sekalipun demikian, jika partisipasi ingin mempengaruhi pembuatan keputusan pada tingkat pembangunan yang berlainan, haruslah dilakukan peralihan ke bidang makro. Yang dibutuhkan dalam peralihan ini adalah arah-arrah pemikiran baru mengenai partisipasi.

5. PARTISIPASI: SUATU KONSEP BARU

Partisipasi dipandang baik sebagai sarana pembangunan maupun sebagai suatu model khusus pembangunan, belumlah dikonseptualisasikan secara memadai. Meskipun partisipasi dianalisis dalam banyak corak, namun tak satu pun corak mengaitkannya secara sentral dengan proses-proses terpenting pembuatan keputusan yang menentukan strategi-strategi pembangunan nasional. Sebagai akibatnya, partisipasi dianggap sebagai terletak di luar proses-proses itu atau sebagai disubordinasikan padanya oleh mereka yang mengatur dinamika yang "riil" dan vital dari proses sosial demikian.

²³Ariyaratne (1987), hal. 2.

Pengalaman-pengalaman baru tertentu dalam partisipasi, sekalipun demikian menunjukkan partisipasi mampu menembus bagian inti pembuatan keputusan pembangunan dengan merundingkan hak suara baru dalam bidang-bidang makro pembuatan keputusan bagi masyarakat miskin yang sebelumnya tak berdaya. Terobosan-terobosan baru ini menyarankan bagaimana partisipasi sebagai suatu strategi mungkin di-konseptualisasi dalam bentuk yang sama sekali baru.

Secara khusus partisipasi dapat banyak dipahami sebagai suatu *insentif moral* yang memungkinkan kelompok non-elite yang sampai sekarang tak diikutsertakan, untuk merundingkan paket-paket baru insentif-insentif material. Istilah "insentif" ini mengacu pada rangkaian penuh ganjaran dan rintangan, yang ditawarkan untuk mengajak atau mencegah perilaku tertentu yang dinilai pantas diinginkan atau dicela oleh mereka yang menawarkan ganjaran itu.

Insentif-insentif adalah material jikalau ganjaran atau hukuman yang diberikan adalah benda atau manfaat material: bonus uang, perumahan gratis, atau ancaman penjara. Di lain pihak insentif itu bersifat moral, jikalau hal-hal yang ditawarkannya -- positif dan negatif -- bersifat non-material atau tak berwujud. Menghimbau rasa patriotisme rakyat dan menasihati mereka untuk memanen tananam dengan kerja akhir pekan tanpa imbalan merupakan penerapan insentif moral positif, sedangkan mengancam hilangnya prestise atau status bagi mereka yang gagal melaksanakan tugas adalah penerapan insentif moral negatif.

Semua masyarakat menggunakan rangkaian insentif untuk mendorong warganya menjalankan tindakan-tindakan tertentu

dan menjauhi tindakan-tindakan lainnya. Rangkaian-rangkaian insentif ini membentuk suatu "sistem insentif" masyarakat.²⁴

Untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan, pemerintah mengajukan berbagai insentif moral yang meliputi dari ancaman-ancaman sampai teguran, janji-janji pujian atau pengangkatan sebagai pahlawan atau karyawan teladan sampai tuduhan sebagai musuh bangsa, pemencilan, dan pencabutan gelar kehormatan. Hal yang disarankan di sini adalah bahwa partisipasi dapat dimengerti secara baik sebagai suatu insentif moral di dalam konteks khusus suatu sistem campuran insentif-insentif sosial.

Suatu "sistem campuran" mengkombinasikan insentif material dan insentif moral. Unsur baru dalam campuran yang diusulkan di sini adalah partisipasi yang khususnya berupa pengorbanan waktu, kepentingan, tenaga, dan sumber daya dari penduduk non-elite sebagai upaya-upaya mereka untuk mendapatkan kekuatan merundingkan suatu paket baru insentif-insentif material yang mereka butuhkan.

Sistem-sistem insentif hampirlah selalu dirancang oleh para elite dan ditawarkan sebagai bujukan kepada kelompok-kelompok warga negara secara berlainan. Akan tetapi dalam pola-pola baru partisipasi yang sekarang dapat dikenali di beberapa negara Dunia Ketiga, monopoli kaum elite sebelumnya dalam fungsi perencanaan sedang ditantang oleh rakyat yang sampai kini tak berdaya, segera setelah dipengaruhi oleh paket-paket insentif di atas.

"Masyarakat miskin" setelah berjuang memobilisasikan diri mereka pada tingkat mikro tertentu pemecahan masalah, sehingga menyadari keprihatinan-keprihatinan me-

²⁴Untuk suatu diskusi mengenai masalah ini, lihat Goulet (1984), hal. 95-106.

reka sendiri, sekarang sedang mendapatkan jalan masuk ke dalam bidang-bidang makro yang lebih luas pembuatan keputusan dan mulai memainkan peran-peran baru sebagai pelaku-pelaku yang menentukan dalam bidang-bidang ini. Himbauan para pemimpin mereka untuk menginvestasikan waktu, perhatian, tenaga, dan sumber-sumber daya dalam partisipasi secara lebih khusus sekarang melukiskannya kepada rakyat sebagai paspor mereka untuk mempengaruhi lingkup-lingkup makro, yang lebih tinggi, tempat dibuatnya keputusan-keputusan yang sangat menentukan untuk kesejahteraan mereka.

Bagaimanapun seluk-beluk perwujudan perkembangan baru ini paling baik dijelaskan bukan melalui analisis abstrak, melainkan dengan suatu ilustrasi. Satu contoh partisipasi dalam bentuk baru ini -- yaitu sebagai batu loncatan untuk merundingkan suatu paket baru insentif-insentif material -- akan diangkat dari Brasilia, pada saat bangsa ini sedang berjuang mengupayakan peralihan menuju demokrasi politik sepenuhnya.

6. BENDUNGAN ITAPARICA²⁵

a. Latar Belakang

Kebanyakan perencanaan pembangunan memandang bendungan-bendungan besar merupakan sarana yang cocok penghasil te-

naga listrik melimpah dan murah, pengairan irigasi, dan pengendalian banjir. Akan tetapi baru-baru ini akibat-akibat yang membahayakan dari proyek-proyek demikian itu telah menerima banyak kritikan.²⁶ Akibat-akibat yang merusak meliputi dislokasi ekonomis dan geografis dari sejumlah besar penduduk miskin, pelumpuran bendungan yang berakibat inefisiensi ekonomi, penggaraman dan perendaman yang menyertai kegiatan irigasi berskala luas, dan risiko-risiko kesehatan dari terciptanya tempat-tempat pembiakan malaria, penyakit mata, bilharzia, dan penyakit tropis yang lain.²⁷ Studi kasus yang diuraikan di bawah ini berfokus pada masalah-masalah sosial sekitar pemukiman penduduk gusuran.

Pemerintah Brasilia merancang suatu kebijakan umum pembangunan banyak pusat listrik tenaga air yang besar untuk menghasilkan tenaga listrik dalam skala sangat besar. Baru-baru ini bendungan-bendungan yang dibangun meliputi Itaipu, suatu fasilitas terbesar di dunia dengan kemampuan 12,6 juta kilowatt, dan Tucuru dengan kemampuan melebihi 7 juta kilowatt.

Di samping proyek-proyek spektakuler demikian, jaringan perlistrikan tenaga air ukuran menengah pun sedang dibangun di sepanjang Sungai Sao Francisco, yang melintasi wilayah luas yang kering dan menjadi miskin di negara-negara bagian timur laut, yaitu Bahia dan Pernambuco. Bendungan-bendungan telah dibangun di Paulo Afonso, Sobradinho, dan Moxoto, sedangkan beberapa yang lain telah direncanakan di waktu dekat. Bendungan Itaparica yang kemampuan terpasangnya akan mencapai 2,5 juta ki-

²⁶Cohen, Franco, dan Suarez (1984).

²⁷Goldsmith dan Hildyard (1984); Eckholm (1986), hal. 1, 9.

²⁵Sumber-sumber dari ulasan ini adalah wawancara-wawancara yang dilakukan oleh penulis pada bulan Juni-Agustus 1983 dan 1984 dengan wakil-wakil CHESF, Polo Sindical, kelompok-kelompok gereja, penduduk yang akan dipindahkan, dan para pejabat pemerintah. Ulasan ini juga didasarkan pada surat-surat berita, memorandum intern, dan dokumen-dokumen kerja yang disiapkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Sebagai introduksi pada permasalahan yang didiskusikan di sini lihatlah *Projeto Sobradinho* (1983) dan Barros (1984).

lowatt adalah proyek tempat pola-pola baru partisipasi penduduk non-elite memasuki bidang-bidang makro pembuatan keputusan.

Di Itaparica sekitar 37.000 penduduk (kurang lebih 20% dari keseluruhan penduduk di delapan "municipios" atau kecamatan yang terkena proyek) harus dipindahkan guna pembuatan bendungan sepanjang 100 mil dan selebar 22 mil yang dimulai bulan Oktober 1987. Dalam perencanaan pemukiman kembali pada pembangunan bendungan yang sebelumnya, penduduk-penduduk miskin di sepanjang Sungai Sao Francisco tidak dimintai pendapat untuk merundingkan lokasi dan jangka waktu penempatan mereka atau besarnya ganti rugi untuk barang-barang dan hak milik mereka.

Ketidakpuasan rakyat yang hebat atas dua hal itu yang kadang-kadang menuju ke tindak kekerasan, khususnya di Moxoto pada tahun 1975 dan di Sobrandinho pada tahun 1979, telah mendorong serikat-serikat pekerja pertanian mengorganisasikan penduduk Itaparica. Tujuan pokok serikat-serikat ini adalah untuk membuat organisasi-organisasi teknis dan lembaga-lembaga politik yang dahulu memonopoli pembuatan keputusan, agar menerima para petani miskin yang hidup di tepi-tepi sungai sebagai mitra-mitra runding.

Pada saat pembangunan bendungan-bendungan yang sebelumnya penduduk tidak diberitahu jadwal penggenangan dan tidak mempunyai hak bersuara baik dalam penentuan tingkat harga ganti rugi maupun dalam pemilihan lokasi pemukiman kembali. Berbedalah, untuk pemukiman kembali bendungan Itaparica penduduk telah aktif merundingkan detail-detail khusus pokok persoalannya dengan pemerintah dan badan-badan teknis.

Demikianlah Itaparica telah menjadi suatu arena pembuatan keputusan, di mana partisipasi mikro penduduk-penduduk miskin pada tataran lokal telah meningkat ke dalam suatu kemitraan dengan kaum elite politik dan teknik pada tataran makro sektoral pembuatan keputusan.

b. Dari Lingkup Mikro Menuju Lingkup Makro

Usaha-usaha awal untuk mengorganisasikan penduduk miskin pedesaan Itaparica berintikan tujuan-tujuan berikut:

1. Menginformasikan kepada penduduk penyalahgunaan di masa lalu atas hak-hak mereka oleh penguasa politik dan penguasa bidang teknis dan memberitahukan urutan peristiwa-peristiwa yang menyebabkan pemindahan mereka. Penduduk yang telah terorganisasi ini harus menggunakan gerakan protes massa untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dari para penguasa, seperti peta-peta detail tempat-tempat proyek yang digenangi.
2. Membentuk kelompok-kelompok *lobbying* untuk menyampaikan tuntutan-tuntutan khusus kepada para penguasa lokal, demikian seperti: menghentikan praktek calo-calo yang mendesak-desak secara paksa dengan maksud mengintimidasi mereka demi menerima pembayaran rendah sebagai ganti rugi milik mereka; mencegah badan pembangun bendungan dari menggertak mereka dengan menjalankan truk dan traktor berlalu lalang menerabasi tanah-tanah perladangan mereka; membongkar pagar-pagar kawat berduri yang didirikan untuk memudahkan dilakukannya "zoning" peruntukan

tanah spekulasi-spekulasi; menjamin terpenuhinya kebutuhan air untuk rumah dan usaha tani mereka (pejabat-pejabat biasanya mulai menghentikan pengiriman air kepada seluruh penduduk kecuali dua jam saja sehari); dan tindakan-tindakan serupa yang bersifat mengganggu.

Setelah serikat-serikat petani memasuki lingkup makro pembuatan keputusan, maka sasaran-sasaran mereka diubah. Pokok-pokok persoalan sentral sekarang menjadi:

- untuk memperoleh dari para pejabat pemerintah jaminan bahwa penduduk yang dipindahkan akan menerima hak yang jelas atas tanah baru tempat mereka akan dimukimkan;
- untuk memberi kepada penduduk-penduduk hak dasar menentukan ke mana mereka hendaknya dimukimkan dan berdasarkan syarat-syarat apa (yaitu menurut selera individual untuk menghuni pemukiman kecil atau koloni yang besar);
- untuk menetapkan harga yang adil dalam mengganti rugi penduduk yang dipindahkan demi pengembangan mereka di pemukiman baru;
- untuk menyetujui syarat-syarat yang diperlukan oleh penduduk desa di lahan-lahan beririgasi yang baru, ke mana sebagian dari mereka akan dipindahkan.

Guna memahami kepentingan-kepentingan dan kendala-kendala yang dihadapi pihak-pihak yang berunding, maka pemaparan yang lebih mendetail tentang masing-masing pihak mungkin berguna.

c. Pihak-pihak yang Bersangkutan

Companhia Hidro-Eletrica do Sao Francisco (CHESF), perusahaan subsidier dari

Eletrobras adalah perusahaan pelayanan umum dari pemerintah. Di Itaparica CHESF merupakan lembaga utama pengelola bidang teknik,²⁸ sedangkan Association Mayor terdiri dari delapan walikota dari kotapraja-kotapraja bawahan yang mewakili urusan politik, dan Perhimpunan Kaum Tani memerani bidang etik dan kemanusiaan.

CHESF yang tujuan utamanya membangun bendungan penghasil tenaga listrik sesuai dengan rencana, biasanya tidak sabar bila harus melakukan perundingan-perundingan yang rumit dengan beragam anggota masyarakat. Para teknisinya bersikeras agar penduduk jangan hendaknya dipindahkan ke dekat pinggir-pinggir bendungan, yang mereka nyatakan lahannya tidak subur dan hanya dapat menghasilkan panen yang memadai jika diberikan irigasi. (Dari 37.000 orang yang harus dipindahkan adalah sekitar 21.000 penduduk desa miskin yang hidup di dekat pinggir sungai). Sebaliknya, Perhimpunan Kaum Tani menyatakan di tahap-tahap awal perundingan bahwa penduduk berkeinginan untuk dipindahkan ke pinggiran bendungan. CHESF menyanggah keinginan itu dengan alasan biayanya yang sangat tinggi sebagai akibat irigasi dan masukan-masukan teknologi baru yang perlukannya.

Akan tetapi, dari segi budaya penduduk merasa diri ingin menjadi ampibi yang hidup dengan satu kaki di air dan dengan kaki yang lain di darat. Pilihan psikologis dan budaya ini bertentangan dengan perhitungan untung-rugi CHESF yang didasarkan pada pertimbangan melalui teknis. CHESF berusaha mencari pemecahan yang paling kurang mahal dan sangat "rasional," beru-

²⁸Untuk analisis mendetail tentang konflik di antara tiga jenis urusan (teknis, politis, dan etis) dalam pembuatan keputusan, lihat Goulet (1986).

pa pemindahan penduduk ke tempat yang masih memungkinkan budaya tani tradisional mereka berdaya guna. Jelaslah pengertian CHESF mengenai penggunaan biaya hanya memandang pemilihan lokasi penduduk sebagai sampingan dalam perhitungan rasionalnya dan bukan sebagai hal inti yang berarti dalam penilaian keseluruhan biaya dan manfaat.

Pada bagian perannya Association Mayor (Asosiasi Para Walikota) terutama berkepentingan agar tidak kehilangan pemberi suara atau pembayar pajak dalam hal pemukiman kembali itu. Para walikota yang perhitungannya mengikuti kelaziman politik, lebih menyukai kebijakan pemindahan yang mengusahakan penduduk itu tetap berada dalam batas-batas wilayah mereka. Para walikota juga mencoba membuat penduduk mau diwakili dalam kepentingannya atas besar-kecilnya ganti rugi dalam perundingan dengan CHESF. Perlibatan kepentingan ini tidak dapat diterima oleh Perhimpunan Kaum Tani. Partisipasi pelaku politik, Association Mayor, yang menginginkan peran baru itu, setelah dikalahkan oleh Perhimpunan Kaum Tani sangat memperkompleks perundingan-perundingan.

Sekalipun dengan prosedurnya sendiri, CHESF enggan diwajibkan tawar-menawar baik dengan Association Mayor maupun dengan Perhimpunan Kaum Tani. Kadang-kadang CHESF menuduh kedua badan ini membawa-bawa terlalu banyak pertimbangan "aneh" dalam proses tawar-menawar. Sesungguhnya jika sampai berlangsung demikian, CHESF akan memilih menangani semuanya sebagai suatu persoalan teknik, dan bukan sebagai masalah politik atau permasalahan etis keadilan yang mudah menimbulkan pertengkaran.

Meskipun demikian, kemajuan tertentu untuk mencapai suatu perumusan yang dapat saling diterima telah ditemukan. Dalam tahun 1984 Perhimpunan Kaum Tani mencari sumbangan pikiran ahli ekonomi dan agronomi, dan setelah dipersenjatai dengan nasihat-nasihat para ahli itu, diperoleh landasan-landasan baru untuk memungkinkan dicapainya persetujuan dengan CHESF. Pada gilirannya badan teknis itu menyepakati rumusan yang dikonsep oleh Perhimpunan Kaum Tani sebagai dasar untuk merundingkan kriteria pemindahan ke tempat baru dan ukuran ganti rugi.

Pentinglah artinya bahwa CHESF sekarang mau menemui wakil-wakil Perhimpunan Kaum Tani di kantor pihak yang disebut belakangan, suatu konsesi simbolis yang sangat berarti, yang melegitimasi suatu "tanah lapang" baru dan menghadihkan kedudukan yang menentukan pada kekurangan-kekurangan yang ada sebelumnya. Pola-pola ketimbalbalikan yang muncul, berlaku sebagai berat pengimbang untuk perbedaan-perbedaan awal di antara kekuatan tawar-menawar pihak-pihak yang bersangkutan.

Berkat keahlian teknik, sumber-sumber daya materialnya, dan dukungan dari jaringan pemerintahan sampai ke tingkat tertinggi, maka CHESF mempunyai tingkat kekuatan yang jelas tidak seimbang dibandingkan kekuatan pihak kelompok Walikota dan Perhimpunan Kaum Tani. Sekalipun demikian, kelompok Walikota mengimbangi kekuatannya yang relatif lebih rendah secara bersekutu dengan partai-partai politik yang berpengaruh secara nasional dan dengan pendukung-pendukung birokrasi di eselon atas dari lembaga-lembaga federal, termasuk Kementerian Pertambangan dan Energi induk CHESF sendiri.

Di lain pihak, rakyat pedesaan miskin yang samasekali tak mempunyai kekuatan dalam perundingan-perundingan sebelumnya di Moxoto dan Sobrandihno, kini memperoleh kekuatan yang baru melalui organisasi petani yang bersifat kolektif. Hanya setelah memobilisasikan para petani dengan berhasil pada tingkat horisontal kegiatan mikro, maka Perhimpunan Kaum Tani baru mencapai jalan masuk ke bidang makro keputusan-keputusan yang mengatur syarat-syarat pemindahan dan ukuran ganti rugi, dua persoalan yang penanganan sebelumnya berada pada para pembuat keputusan teknik dan politik.

Demikianlah pada bulan Oktober 1987, saat yang dijadwalkan untuk pengisian bendungan, perundingan-perundingan yang berat masih berlangsung. Setelah suatu protes terbuka dilancarkan oleh Perhimpunan Kaum Tani di bulan Desember 1986, CHESF menyetujui suatu penjadwalan waktu dan menyetujui suatu penyusunan peraturan pemukiman kembali. Hal-hal pokok pengenduran sikap ini adalah sehubungan dengan jaminan-jaminan bahwa tempat-tempat pemukiman kembali akan dipilih yang ditandai dengan patok-patok, dan rumah-rumah akan dibangun di atasnya sebelum bendungan digenangi, di samping ketentuan keuangan untuk pembayaran kontan bagi keluarga-keluarga yang dipindahkan.

Perhimpunan Kaum Tani mengancam akan menghambat pekerjaan pengisian bendungan jika tuntutan-tuntutannya tidak dipenuhi. Ancaman ini ditingkatkan dari pimpinan CHESF dan pejabat-pejabat politik lokal menuju Menteri Pertambangan dan Energi. Pada saat yang sama, ancaman itu memperoleh tanggapan Presiden Sarney berupa keputusan yang memaklumkan hak CHESF -- berdasarkan manfaat pelayanan

umum dan kepentingan masyarakat -- guna menyediakan tanah-tanah di negara-negara bagian Pernambuco dan Bahia untuk tujuan proyek irigasi bagi penduduk yang dimukimkan kembali.

Ancaman yang berhasil dari Perhimpunan Kaum Tani tersebut akhirnya membangkitkan kembali konflik pengusuran-pengusuran di Sobrandinhò pada masa sebelumnya, di mana "lebih daripada 70.000 orang yang sebagian terbesar adalah penduduk desa dan rekan seperjuangan kita, sampai sekarang masih menderita akibat-akibat dari suatu proyek yang dibangun oleh CHESF atas nama kemajuan."²⁹ Di sini jelas bahwa aturan-aturan permainan yang baru kini sedang berlaku di Itaparica. Organisasi-organisasi kerakyatan telah mengajukan wawasan etis dalam perundingan tawar-menawar, menyodorkan sumbangan mereka kepada pihak-pihak elite pembuat keputusan yang mewakili urusan teknik dan politik.

Itaparica mencetuskan tiga pelajaran:

- rakyat non-elite yang dirugikan oleh keputusan-keputusan teknik dan politik, dapat berperan dalam perundingan-perundingan kebijakan bersama atas masalah-masalah yang menyangkut kehidupan mereka;
- kemampuan untuk berpartisipasi dalam bidang sektoral makro haruslah dicapai dengan terlebih dahulu memobilisasi dan berpartisipasi dalam bidang-bidang mikro yang lebih rendah; dan
- partisipasi dalam bidang-bidang yang lebih luas dengan paling berhasil diwujudkan sebagai suatu insentif moral, yaitu sebagai suatu janji akan kekuatan berunding di waktu mendatang, yang mendorong ra-

²⁹"Manifesto dos trabalhadores rurais atingidos pela barragem de Itaparica a onze meses da inudacao" (1986), hal. 2.

kyat untuk mengerahkan usaha, waktu, kemampuan, dan tahan risiko demi merundingkan suatu paket baru insentif-insentif material.

7. KESIMPULAN

Partisipasi atau peran aktif tertentu oleh mereka yang berhak, merupakan inti kegiatan yang tak boleh disepelekan dalam segala bentuk pembangunan. Bahkan bagi pemerintah-pemerintah teknokratis atau diktator yang memonopoli keputusan-keputusan seperti mengenai apa dan berapa banyak yang akan dikonsumsi oleh rakyat, secara minimal pun keputusan-keputusannya harus dapat diterima oleh rakyat. Paling tidak rakyat harus tak memboikot barang-barang yang perlu dikonsumsi tersebut, atau rakyat tidak menentang secara terang-terangan keputusan yang telah diambil itu dengan pemogokan-pemogokan atau pembangkangan umum.

Oleh karena itu, adalah hakikat dan kualitas partisipasi, seperti yang berbagai seginya telah dianalisis di atas, yang terutama menentukan kualitas pola pembangunan suatu bangsa. Di mana rakyat memiliki hak suara dalam mendefinisikan atau memeriksa permasalahannya -- dengan kata lain, rakyat sejak awal terlibat dalam proses keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan pembangunan, pembangunan mempunyai suatu kemungkinan kuat dipusatkan pada kebutuhan-kebutuhan dasar manusia, ditujukan pada penciptaan pekerjaan, diberi kesempatan-kesempatan untuk menggalang kemandirian lokal dan regional, dimajukan pola-pola saling ketergantungan dalam aspek horizontal, dan dihargai kesatuan dan keanekaragaman budayanya.

Sebaliknya, bilamana partisipasi terlambat dilaksanakan dalam urutan keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan, mungkinlah di sini partisipasi menjadi tak otentik, yang ditandai oleh manipulasi atau paksaan terang-terangan, dan mungkin mendapat pola-pola pembangunan yang tidak dikehendaki oleh rakyat yang terkena.

Jikalau diprakarsai sendiri oleh kelompok-kelompok rakyat jelata, partisipasi pertama-tama bertujuan untuk memajukan keadaan kelompok itu sendiri. Sebaliknya, jika partisipasi ditetapkan atau diberlakukan dari atas ke bawah, biasanya bertujuan mencari masukan sumbangan tertentu dari rakyat. Oleh karenanya keadilan, penghormatan kepada hak-hak asasi manusia, dan pemberian kekuasaan kepada rakyat setempat dalam cara-cara yang sesuai dengan nilai-nilai mereka, bersama dengan peningkatan *output*, pertumbuhan produktivitas, dan penggalakan modernisasi kelembagaan dan teknik ditetapkan sebagai tujuan pembangunan, maka kebijakan yang cenderung menguntungkan partisipasi otentik sangat berkorelasi dengan pembangunan yang sejati. Akhirnya, terdapat hubungan yang bersifat vital antara demokrasi dan pembangunan, meskipun seperti diperingatkan oleh sejarawan sosial Barrington Moore, bahwa ada batas-batas bagi demokrasi partisipatoris, secara politik ataupun ekonomi.³⁰

Di samping itu, tidak ada cara untuk sepenuhnya mengatasi ketegangan-ketegangan sebagai akibat perlawanan terhadap usaha negara yang mengendalikan partisipasi, menghadapi percobaan-percobaan oleh gerakan-gerakan rakyat untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah dan percobaan-percobaan oleh penduduk non-elite tak

³⁰Moore (1972), hal. 66-67.

berdaya untuk mendapatkan sedikit kendali atas nasib mereka sendiri.³¹ Pendek kata, partisipasi bukanlah obat mujarab bagi pembangunan: hakikat gandanya sebagai tujuan maupun sarana memuat kompromi-kompromi yang terus-menerus antara tuntutan efisiensi yang bertentangan dengan tuntutan keadilan.

Lebih jauh, ciri-ciri ganda itu tampak jika partisipasi yang diprakarsai oleh suatu pihak -- negara -- dialihkan pelaksanaannya oleh pihak lain -- penduduk warganya -- atau pihak ketiga mana pun yang bersifat memobilisasikan. Pola biasa dalam kasus-kasus demikian adalah bahwa bahasa partisipasi yang ingin dipegang oleh kedua pihak, mungkin sama-sama menyembunyikan manipulasi yang tak diakui terus-terang di sepu-tar tujuan-tujuan prioritas yang saling bertentangan. Sebagai ilustrasi, pemerintah mungkin mengupayakan peningkatan produksi atau penganekaragaman produksi pertanian, sedangkan koperasi pedesaan mungkin bertujuan mendapat hak menentukan ganti rugi lokal terhadap pemerintah dan kebebasan mengusahakan bentuk-bentuk pertanian tradisionalnya sendiri.³²

Ada batas-batas seperti sampai seberapa besar partisipasi dapat dijalankan, dan apa tujuan-tujuan yang dapat dicapai partisipasi. Bahkan digeneralisasikannya partisipasi dalam suatu masyarakat tidak dapat membebaskan pemerintah dari berpaling pada keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan non-partisipatoris yang bertujuan mengembangkan berbagai jenis infrastruktur bangsa, atau yang bertujuan meningkatkan daya saingnya di pasar ekspor internasional-

nya. Dimengerti sebagai faktor yang vital dalam strategi pembangunan, partisipasi memiliki tiga fungsi positif yang harus diperankannya:

1. partisipasi menjamin perlakuan pemerintah yang tidak memperlakuk rakyat yang tak berdaya dengan membuat mereka layak sebagai makhluk-makhluk terhormat, terlepas dari produktivitas, kegunaan, atau arti pentingnya untuk tujuan-tujuan negara;
2. partisipasi berlaku sebagai suatu instrumen berharga untuk kegiatan memobilisasi, mengorganisasi, dan mengembangkan yang dilakukan oleh rakyat sendiri sebagai pemecah masalah yang utama di lingkungan sosial mereka. Rakyat miskin tak perlu menunggu pelindung politik tertentu, badan negara, atau dermawan yang murah hati untuk menyelamatkan mereka dalam bentuk pembangunan jalan baru, perlistrikan, sekolah, atau pemasokan pupuk. Di tingkat lokal partisipasi memungkinkan orang untuk melakukan apa-apa bagi diri mereka sendiri;
3. partisipasi berfungsi sebagai saluran tempat kelompok-kelompok atau gerakan-gerakan lokal memperoleh jalan masuk ke bidang-bidang makro pembuatan keputusan. Kekuatan dan solidaritas yang didapatkan dari analisis dan pemecahan masalah di tingkat lokal, berperan sebagai batu loncatan kepercayaan untuk berharap bahwa kemampuan suara mereka dalam keputusan-keputusan yang lebih besar mungkin menghasilkan insentif-insentif material -- secara sektoral, regional, atau nasional. Oleh karenanya, sumbangan-sumbangan dalam hal waktu, usaha, tenaga dan sumber-sumber daya yang diberikan oleh rakyat setempat dianggap sebagai insentif-insentif moral

³¹UNRISD (1985), hal. 39.

³²Untuk analisis mendetail tentang konflik demikian, lihat Hyden (1980).

mereka demi meningkatnya imbalan-imbalan material yang akan mereka terima di waktu mendatang.

Bahwa insentif-insentif moral paling baik terlaksana kalau diiringi dengan pemberian insentif-insentif material, adalah pelajaran penting yang dipetik dari pengalaman negara-negara berkembang yang di satu pihak secara mencolok mengembangkan kebijakan insentif-insentif material, maupun di lain pihak negara itu mengutamakan insentif-insentif moral.

Insentif-insentif moral dalam bentuk nasihat-nasihat atau himbauan-himbauan untuk berkorban waktu atau menyumbangkan sumber-sumber daya bagi orang-orang lain, oleh penduduk yang dituju sangat dirasakan sebagai berpotensi paksaan. Itulah makanya insentif-insentif moral semata-mata kemungkinan tidak menghasilkan akibat-akibat yang baik. Kebalikannya, secara berat-sebelah bertumpu pada insentif-insentif material mungkin akan efisien, tetapi tidak banyak menghasilkan rasa keadilan. Suatu pendekatan yang lebih menjanjikan hasil rupanya ada dalam terpenuhi atau terciptanya kombinasi-kombinasi baru dua jenis insentif itu.

Masalah-masalah khusus sedang didapatkan pada pemerintah-pemerintah atau badan-badan elite lain yang berusaha mendorong, menumbuhkan, atau meningkatkan partisipasi. Usaha-usaha yang telah dilakukan, entah itu Revolusi Kebudayaan di Cina atau program SINAMOS di Peru setelah Revolusi Populis tahun 1968, tidaklah membuat para analis optimis. Sekalipun demikian, tetaplah benar bahwa di sejumlah bangsa Dunia Ketiga yang sedang berkembang, terutama di Amerika Latin, pemerintah-pemerintah demokrasi baru sedang mencari cara-cara untuk menemukan kerjasama

yang partisipatoris dengan kelompok-kelompok akar rumput (rakyat jelata) yang telah memprakarsai praktek-praktek partisipasi.

Kerjasama demikian adalah sulit karena banyak sebab, khususnya kecurigaan yang melekat pada pemerintah terhadap gerakan-gerakan atau organisasi-organisasi partisipatoris yang telah menentang penekanan dan penambahan anggotanya dari pihak pemerintah. Di samping itu, bahkan lembaga-lembaga pemerintah yang bermaksud baik pun terkena bahaya-bahaya jabatan birokrasi; mereka mendefinisikan keberhasilan sebagai kemampuan untuk bertahan terus atau untuk menyelesaikan suatu permasalahan tanpa kesulitan dan keributan, atau untuk mencapai hasil-hasil dalam suatu jangka waktu tertentu yang dapat diterima oleh para pengawas.

Pelajaran lain yang terkumpul dari pengalaman kelompok-kelompok yang berpartisipasi adalah bahwa jangka waktu untuk keberhasilan itu terbayang lama dan tak dapat diramalkan. Walaupun demikian, perangkat birokrasi janganlah memperlakukan penduduk yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan penghargaan pada jangka-jangka waktu itu.³³ Oleh karena itu, sikap lembaga-lembaga pemerintah ketika mengupayakan partisipasi seharusnya bersifat lebih pasif daripada aktif.

Dalam arti negatif, sikap itu terdiri dari tidak menghalangi keinginan kelompok-kelompok yang berpartisipasi memasuki bidang-bidang makro setelah sebelumnya menjalankannya di bidang-bidang mikro. Akan tetapi dalam arti lebih positif, lembaga-lembaga itu wajib menciptakan ruang yang longgar bagi partisipan-partisipan baru untuk mendapatkan legitimasi dan hak bersuara dalam proses-proses perundingan.

³³Goulet (1974), hal. 27-58.

Namun, legitimasi dan kebebasan saja tak mencukupi. Kelompok-kelompok partisipan juga memerlukan informasi, dokumentasi, keahlian, dan dana-dana guna melakukan diskusi-diskusi, kajian-kajian yang dipersyaratkan untuk menjadi mitra-mitra runding yang efektif dalam bidang-bidang yang membuahkan paket-paket insentif. Para elite teknik dan politik -- sebagai mitra runding -- menikmati sumber-sumber daya demikian itu, maka kesederajatan menuntut agar mitra-mitra runding mereka yang lebih papa juga mempunyai akses kepada sumber-sumber daya itu.

Eksperimen-eksperimen yang sukses dalam pemberian hak kepada kelompok-kelompok lokal untuk ikut menentukan keputusan-keputusan yang menyangkut kepentingan mereka, selalu telah mengandaikan adanya latihan penduduk setempat untuk menguasai persoalan-persoalan lebih besar yang mengatasi batas-batas masalah-masalah mereka yang langsung.

Partisipasi mulai terutama sebagai suatu mekanisme pembelaan menghadapi penderi-

taan atau kemerosotan yang disebabkan oleh kaum elite pemecah masalah yang mengatasmakan kemajuan atau pembangunan. Dari sini partisipasi lalu berkembang menuju suatu bentuk yang lebih diinginkan dalam pemecahan masalah "adalah mengerjakan itu sendiri" (do-it-yourself) yang berlaku dalam lingkup kecil. Akan tetapi sekarang ini, banyak pendukung partisipasi berusaha masuk ke bidang-bidang yang lebih besar dan lebih makro dalam pembuatan keputusan.

Strategi-strategi alternatif pembangunan yang berintikan tujuan-tujuan keadilan, penciptaan kesempatan kerja, pengembangan kemampuan-kemampuan mandiri, dan penghormatan keanekaan budaya semuanya ini mempersyaratkan adanya partisipasi yang memadai dalam bidang-bidang makro. Tanpa ini, strategi-strategi pembangunan akan menjadi sekaligus tidak demokratis dan tak akan memberikan hasil seperti yang diharapkan. Tanpa partisipasi pembangunan dari pihak masyarakat non-elite, maka demokrasi politik terutama akan menjadi suatu kepalsuan.

DAFTAR PUSTAKA

Alves, Marcio Moreira, *A Força do Povo* (Sao Paulo, Brazil: Editoria Brasiliense, 1982).

Ariyaratne, A.T., "Integrating National Development with the Rural Sector," address to the Society for International Development, Sri Lanka chapter (Colombo, Sri Lanka: 1979).

Ariyaratne, A.T., *Collected Works, Volumes I and II*, collated by the Sarvodaya Research Institute (The Netherlands: December, 1980).

Ariyaratne, A.T., *A People's Peace Offensive, a Humane Approach Towards Solving the National Problems* (Ratmalana: Sarvodaya Publications, 1987).

Ariyaratne, A.T., *Sarvodaya and Development* (Moratuwa, Sri Lanka: Sarvodaya Press, n.d.).

Barros, Henrique Oswaldo Monteiro de, "A dimensão social dos impactos da construção do reservatório do Sobradinho," *Trabalhos Paea Discussao*, No. 15 (Recife, Brazil: Fundação Joaquim Nabuco, May 1984).

Borda, O.F., *Hostoria de la Question Agraria en Colombia* (Bogota, Colombia: Publicaciones de la Rosca, 1975).

Borda, O.F., *Historia Doble de la Costa* (Bogota, Colombia: Carlos Valencia Editores, 1979).

Camus, Albert, *The Rebel, An Essay on Man in Revolt* (New York: Vintage Books, 1956).

Cardoso, Fernando H., *Las politias sociales en la decada del 80: nuevas opcioes?* (E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.r, 12 April 1982), cited in Marshall Wolfe (Ed.), *Participation: The View from Above* (Geneva, Switzerland: UNRISD, March 1983).

Collier, David, "Squatter Settlements and Policy Innovation in Peru," in Abraham F. Lowenthal (Ed.), *The Peruvian Experiment* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975).

Cohen, Ernesto, Rolando Franco, and Francisco M., Suarez, *Efectos Sociales de las Grandes Represas en America Latina* (Buenos Aires, Argentina: Centro Interamericano para el Desarrollo Social, 1984).

Du Sautoy, Peter, *Community Development in Ghana* (London: Oxford University Press, 1958).

Eckholm, Erik, "Giant Dam Planned by China Seen as Dream or Nightmare," *New York Times* (Januari 20, 1986).

Fantini, Flaminio, "Herança de desafios," *ISTO E*, Vol. 9, No. 471 (Januari 8, 1989).

Freire, Paulo, *Cultural Action for Freedom* (Cambridge, M.A.: Harvard Educational Review, 1970a).

Freire, Paulo, *Pedagogy of the Oppressed* (New York: Herder and Herder, 1970b).

Freire, Paulo, *Education for Critical Consciousness* (New York: Seabury Press, 1973).

Fundacao, Joaquim Nabuco, *Projeto Sobradinho: Avaliacao Socio-Economica da Relocalizacao Populacional* (Recife, Brazil: Fundacao Joaquim Nabuco, 1983).

Galtung, Johan, Peter O'Brein, and Roy Preiswerk, (Eds.), *Self Reliance: A Strategy for Development* (London: Bogle-L'Ouverture Publications Ltd., 1980).

Goldsmith, E., and Hildyard, N., *The Social and Environmental Effects of Large Dams*, Volume I: Overview (Camelford, Cornwall, U.K.: Wadebridge Econological Centre, 1984).

Goulet, Denis, "Structural Vulnerability in Administration," in E. Philip Morgan (Ed.), *The Administration of Change in Africa* (New York: Dunellen Publishing Company, Inc., 1974).

Goulet, Denis, *Survival with Integrity: Sarvodaya at the Crossroads* (Colombo, Sri Lanka: Marga Institute, 1981).

Goulet, Denis, "Incentive Systems as Policy Instruments for Equitable Development: A Research Agenda," *Comparative Rural and Regional Studies* (Guelph, Canada: University of Guelph, Fall 1984).

Guolet, Denis, "Three Rationalities in Development Decision-Making," *World Development*, Vol. 14, No. 1 (Februari 1986).

Gran, Guy, *Development by People* (New York: Praeger Publishers, 1983).

Hirrchman, Albert O., *Getting Ahead Collectively* (Elmsford, N.Y.: Pergamon Press, 1984).

Hyden, Goran, *Beyond Ujamaa in Tanzania* (Berkeley, C.A.: University of California Press, 1980).

Illich, Ivan, *Medical Nemesis* (New York: Pantheon, 1976).

Illich, Ivan, *Toward a History of Needs* (New York: Pantheon, 1978).

Illich, Ivan, *Deschooling Society* (New York: Harper & Row, 1983).

Informativo Municipal (Diadema: Mayor's Office, published bimonthly).

Kantowsky, Detlef, *Sarvodaya: The Other Development* (New Delhi, India: Vikas Publishing House PVT Ltd., 1980).

Korean Overseas Information Service, *A Handbook of Korea* (Seoul: Ministry of Culture and Information, 1978).

Lamb, Geoff, dan Bernard G. Schaffer, *Can Equity Be Organized?* (Paris: UNESCO, 1981).

Macy, Joanna Rogers, "Shramadana Giving Energy: A Sri Lanka Invention Good Anywhere," in Steward Brand (Ed.), *The Next Whole Earth Catalog* (New York: Random House, 1980).

Macy, Joanna Rogers, *Dharma and Development* West Hartford, C.T.: Kumarian Press, 1983).

"Manifesto dos trabalhadores rurais atingidos pela barragem de Itaparica a onze meses da inundacao" (Petrolandia, Pernambuco: 1 Desember 1986).

- Moore, Barrington, Jr., *Reflections on the Causes of Human Misery* (Boston, M.A.: Beacon Press, 1972).
- Naik, J.P., *Equality, Quality, and Quantity* (New Delhi, India: Allied Publishers Private Limited, 1975).
- Naik, J.P., *An Alternative System of Health Care Service in India* (New Delhi, India: Allied Publishers Private Limited, 1977a).
- Naik, J.P., *Some Perspectives on Non-Formal Education* (New Delhi, India: Allied Publishers Private Limited, 1977b).
- Palmer, David Scott, *Peru, the Authoritarian Tradition* (New York: Praeger Publishers, Inc., 1980).
- Partido dos Trabalhadores, *PT-Diadema, Pela Construção do Partido dos Trabalhadores* (April 1984).
- Projeto Sobradinho: Avaliação Socio-Econômica da Realocação Populacional* (Recife, Brazil: Fundação Joaquim Nabuco, 1983).
- Ratnapala, Nandasena, *Sarvodaya and the Rodiyas, Birth of Sarvodaya* (Dehiwala, Sri Lanka: Sarvodaya Research Institute, 1979).
- Sarvodaya Development Education Institute, *Ten Basic Human Needs and Their Satisfaction*. Sarvodaya Community education Series, #26 (Moratuwa, Sri Lanka: Sarvodaya Press, 1978).
- UNRISD, *UNRISD Research Notes, No. 7* (Geneva, Switzerland: UNRISD, 1985).
- VAMOS Governar Juntos! *Por Uma Cidade Mais Humana* (Diadema, Brazil: 16 April 1983).
- Wang, James C.F., "Mass Participation and Political Action - Chinese-Style," in *Contemporary Chinese Politics: An Introduction* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1985).
- Wassertrom, Robert, *Grassroots Development in Latin America and the Caribbean* (New York: Praeger Publishers, 1985).
- Wolfe, Marshall, *Participation: The View from Above* (Geneva, Switzerland: UNRISD, Maret 1983).
- World Bank, *World Development Report, 1980* (Washington, D.C.: The World Bank, August 1980).

Kebudayaan Modern dalam Sistem Demokrasi Indonesia

Wiratmo SOEKITO

PERUBAHAN-PERUBAHAN di Eropa Timur mungkin tidak akan berpengaruh terhadap sistem Demokrasi Indonesia yang berdasarkan Pancasila selama tidak berpengaruh terhadap partai-partai komunis di Asia seperti yang diklaim oleh Cina.

Di masa yang lalu banyak timbul kekawatiran bahwa partai-partai komunis di negara-negara non-komunis akan dapat merebut kekuasaan melalui pemilihan umum. Ambillah contoh hasil pemilihan umum di Cekoslowakia pada tahun 1946 yang menunjukkan bahwa partai komunis telah meraih suara terbanyak, meskipun hanya 38%, sehingga diperlukan koalisi dengan partai sosialis. Sebagaimana pemilihan umum di Jerman pada tahun 1933 tidak berhasil memberikan mayoritas kepada partai apa pun, tetapi partai Nazi telah meraih suara terbanyak sebesar 44%, demikianlah pada pemilihan umum di Cekoslowakia pada tahun 1946. Namun, suara di bawah mayoritas telah cukup untuk merebut kekuasaan dari dalam guna selanjutnya menciptakan sistem diktatorial di atas kuburan demokrasi.

Terutama sejak Partai Komunis Cekoslowakia merebut kekuasaan dari dalam pada awal tahun 1948, hanya 27 bulan setelah pemilihan umum yang bebas dan rahasia, banyak yang merasa khawatir bahwa di negara-negara non-komunis, melalui pemilihan umum, partai komunis akhirnya akan merebut kekuasaan dari dalam. Demikianlah pula pemilihan umum di Indonesia pada tahun 1955, kendatipun hanya berhasil meraih suara 16,4%, partai komunis dapat meningkatkan jumlah kursinya di parlemen dari 17 menjadi 39 kursi, sehingga masuk Empat Besar. Seandainya keinginan alm. Presiden Soekarno untuk membentuk Kabinet Kaki Empat terpenuhi dikhawatirkan bahwa partai komunis dapat merebut kekuasaan dari dalam seperti yang telah terjadi di Cekoslowakia pada tahun 1948.

Akan tetapi, empat dasawarsa setelah Cekoslowakia -- dan semua negara Eropa Timur yang diduduki oleh Tentara Merah (Soviet) pada akhir Perang Dunia II -- jatuh ke dalam kekuasaan partai komunis, pemilihan-pemilihan umum yang bebas dan rahasia di negara-negara komunis berakhir de-

ngan kekalahan partai komunis setempat. Jerman Timur dan Hongaria merupakan contoh-contoh nyata, sedangkan di Uni Soviet dan Polandia jumlah kursi parlemen yang diperebutkan oleh calon-calon non-tunggal dibatasi hanya sampai 35% saja. Bahwa partai komunis akan dikalahkan dalam pemilihan umum yang bebas dan rahasia sebenarnya sudah harus diketahui ketika gagasan Erokommunisme dikecam oleh Kremlin di masa mudiang Presiden Brezhnev. Erokommunisme adalah aliran di kalangan partai-partai komunis di Eropa Barat yang ingin mencapai kekuasaan negara secara parlementer tanpa menggunakan hasil pemilihan umum yang bebas dan rahasia untuk menciptakan negara komunis seperti yang telah terjadi di Cekoslowakia pada tahun 1948.

Memang di Indonesia sudah lama tidak terdapat lagi kekhawatiran bahwa partai komunis akan dapat merebut kekuasaan karena telah dilarang sejak tahun 1966, sehingga tidak mungkin mengambil bagian dalam pemilihan umum. Padahal, seandainya tidak dilarang -- sambil mengingat dualisme dalam partai-partai komunis yang dapat dilihat dari gejala Cekoslowakia di musim semi Praha tahun 1968 -- tidak akan mampu menggunakan pemilihan umum untuk merebut kekuasaan dari dalam. Kendatipun kemajuannya dalam pemilihan umum tahun 1955, namun partai komunis masih tetap mendasarkan strategi perebutan kekuasaan secara ekstra-parlementer seperti yang telah dibuktikannya pada tahun 1965.

Kekalahan partai-partai komunis itu merupakan salah satu ciri utama dari perubahan-perubahan di Eropa Timur, meskipun masih menjadi pertanyaan, apakah partai-partai komunis juga akan mengalami kekalahan di Asia bila diselenggarakan pemilihan

umum yang bebas dan rahasia. Pada hakikatnya pertanyaan ini tak dapat dijawab, karena para pemimpin partai-partai komunis di Asia tidak akan dapat menerima perubahan-perubahan seperti yang telah terjadi di Eropa Timur.

Ciri utama lainnya dari perubahan-perubahan di Eropa Timur adalah meningkatnya peranan kebudayaan modern dengan eksponen-eksponennya seperti Vaclav Havel di Cekoslowakia dan Anatoli Strelyani di Rusia. Tanpa peningkatan peranan kebudayaan modern tersebut perubahan-perubahan di Eropa Timur sulit dibayangkan.

Perlu diperhatikan bahwa gagasan Gorbachev mengenai perubahan-perubahan di Uni Soviet untuk pertama kali disampaikan dalam pertemuannya dengan sekelompok 30 penulis Soviet terkemuka di Moskwa pada 19 Juni 1986. Dalam pertemuan itu, Gorbachev antara lain mengatakan bahwa masyarakat sudah matang untuk suatu perubahan. Ia juga berbicara tentang demokrasi. Akan tetapi karena di Uni Soviet tidak dikenal oposisi maka diperlukan keterbukaan. Dan mengenai siapa yang harus melaksanakannya (keterbukaan), dikatakannya: "Komite Sentral memerlukan bantuan anda. Anda tak dapat membayangkan betapa kami memerlukan bantuan sekelompok seperti para penulis."

Dalam hubungan ini, tak dapat dikesampingkan peranan Anatoli Strelyani, Ketua Dewan Persatuan Penulis Soviet, karena dari organisasi yang dipimpinnya itulah para penulis Soviet terkemuka yang telah mengadakan pertemuan dengan Gorbachev tersebut berasal. Sebagaimana kebanyakan para penulis Soviet terkemuka, Strelyani mendukung radikalisme pembaruan dan keterbukaan sebagai kebijakan utama Gorbachev.

Pada 15 Mei 1987, 11 bulan setelah pidato Gorbachev yang membentangkan pembaruan (*perestroika*) dan keterbukaan (*glasnost*), Strelyani menyampaikan sebuah pidato di depan sekelompok Pemuda Komunis (*Konsomol*) di Universitas Negeri Moskwa yang mengungkapkan adanya perjuangan kekuasaan antara faksi-faksi pembaru dan konservatif di dalam tubuh Partai Komunis Uni Soviet yang masing-masing dipimpin oleh Gorbachev dan Yegor Ligachev.

Namun, Strelyani lebih radikal daripada Gorbachev dalam menganut garis pembaruan dan keterbukaan. Dalam sebuah pertemuan, ia pernah dikecam oleh Gorbachev, karena majalah bulanan yang dipimpinnya, *Novy Mir* No. 2, 1987, memuat sebuah artikel yang mengatakan bahwa statistik Soviet tak dapat dipercaya. Teman-temannya, yang mendengar bahwa Gorbachev telah mengecamnya, merasa cemas dan berusaha mencari pekerjaan baru untuknya. Dijawab olehnya bahwa ia masih tetap editor *Novy Mir*, sehingga teman-temannya itu pun merasa heran bahwa ia belum juga dipecat setelah dikecam oleh seorang Sekjen PKUS. Menurut Strelyani, ia tidak menulis untuk para pembesar. "Tujuan kami," kata editor majalah bulanan sastra Soviet itu dalam pidatonya, "adalah membantu menyusun sebuah pandangan dunia kontemporer melalui pencerahan dan keterbukaan. Semboyan kami adalah: 'Mencetak apa yang tidak dicetak oleh orang lain.'"¹

Ketika membawakan sebuah paper mengenai peranan pers di Uni Soviet di bawah kepemimpinan Gorbachev pada sebuah konferensi bulan November 1988 di London, Strelyani ditanya pendapatnya mengenai Solzhenitsyn, Pemenang Hadiah Nobel un-

tuk Sastra tahun 1970 yang sejak tahun 1974 diasingkan ke dunia Barat. Menurut jawaban yang diberikannya secara pribadi, tidak dalam semua pandangan politik dan falsafah Solzhenitsyn ia sependapat. Dengan mengajukan pertanyaan, "Siapakah yang harus mencegah kami menyatakan keberatan-keberatan dalam buku yang sama,"² Strelyani ingin mengatakan bahwa ia dapat memberi kata pengantar yang menunjukkan bagian-bagian yang tak disetujuinya kepada naskah sebuah novel seperti novel Solzhenitsyn. Sebagai editor, cara ini lebih baik daripada menolak menerbitkannya. Dikemukakannya bahwa "melarang publikasinya berarti mengakui bahwa argumen-argumen anda dengan jelas lebih lemah daripada argumen-argumen Solzhenitsyn."

Pidatonya di London mencerminkan keterbukaannya dalam menguraikan pikirannya mengenai peranan pers di Uni Soviet di bawah pemerintahan Gorbachev. Dengan terus-terang dikatakannya bahwa pers bebas, yang bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya dan yang diterbitkan atas risiko sendiri, secara legal tak pernah ada di Uni Soviet. Juga kini pun tidak ada. Aparat-aparat partai, yang ditempatkan dalam staf eksekutif dan senior semua surat kabar dan majalah serta penerbit buku, menjalankan sensor. Setiap nomor surat kabar atau majalah dipelajari secara menyeluruh, dan sesudah itu oleh sensor diadakan analisis tertulis mengenai apa yang dipelajari itu.

Kendatipun mendukung kebijakan Gorbachev, namun secara kritis, Strelyani tak ketinggalan mengecam *glasnost* yang, me-

²Apa yang diinginkan oleh Strelyani tidak lain daripada "dissenting introduction" yang dalam penerbitan Barat sudah lazim misalnya kata pengantar. Harrison E. Salisbury dalam Victor Louis, *The Coming Decline of the Chinese Empire* (New York, 1979).

¹*International Herald Tribune*, 16 Oktober 1987.

nurut hematnya, hanya diperlukan apabila menguntungkan para penguasa. Dengan *glasnost*, para wartawan harus berkelakuan secara bertanggung jawab dalam arti bahwa mereka harus mengatakan secara tidak lengkap, karena makin kabur yang mereka katakan makin baik.

Peningkatan kebudayaan modern dalam menciptakan perubahan-perubahan di Eropa Timur lebih jelas lagi terlihat di Cekoslowakia dengan terpilihnya Havel sebagai presiden -- menggantikan Gustav Husak yang terpaksa mengundurkan diri -- oleh Majelis Nasional pada 29 Desember 1989.

Tak diperbolehkan menuntut studi akademis dengan alasan "latar belakang kelas yang buruk" pada awal tahun 1950-an ketika Cekoslowakia baru beberapa tahun diambil-alih oleh partai komunis yang Stalinis, Havel mencari penghidupannya sebagai seorang buruh kasar dan kemudian menjadi pekerja teater. Akan tetapi, dalam tahun 1960-an ketika Cekoslowakia sudah memasuki masa Post-Stalin -- pada bulan Oktober 1961 Nikita Khrushchev untuk kedua kalinya melancarkan serangan terhadap Stalinisme yang dampaknya lebih hebat di Cekoslowakia bila dibandingkan dengan serangan Khrushchev yang dilancarkan untuk pertama kalinya pada bulan Februari 1956 -- Havel mulai menulis naskah-naskah drama, yang mencerminkan absurditas hubungan-hubungan sosial kontemporer ketika itu.

Peranan drama pentas amat penting selama tahun 1960-an menjelang datangnya Musim Semi Praha 1968 yang membawa gagasan-gagasan pembaruan di bawah kepemimpinan Alexander Dubcek. Kini Dubcek telah "come back," biarpun tidak sebagai Sekretaris Pertama Partai Komunis, melainkan sebagai Ketua Majelis Nasional. Menurut Martin Esslin, seorang kritikus drama dari

Inggris yang mengunjungi Cekoslowakia pada tahun 1968, teater di sana telah memainkan peranan yang teramat penting dalam menunjukkan kepada bangsanya bahwa suasana kejiwaan sedang mengalami perubahan. Bahkan pementasan *Romeo & Juliet* (Shakespeare) di Praha sanggup menyadarkan publiknya akan timbulnya perpecahan di dalam tubuh Partai Komunis Cekoslowakia.³

Dan Havel tidak hanya seorang dramawan dengan karya-karyanya (Pesta Kebun, Ulang Tahun), tetapi juga seorang penulis novel. Pada tahun 1968, ketika terjadi Invasi Cekoslowakia, ia menjadi Ketua Klub Penulis Independen. Sejak tahun 1969 pembacaan karya-karyanya dilarang setelah rezim baru di bawah Husak mengadakan "normalisasi" hubungan-hubungan dengan Uni Soviet. Sejak itulah Havel keluar-masuk penjara. Yang terakhir kalinya dijebloskan ke dalam penjara adalah pada awal tahun 1969 karena mengambil bagian dalam demonstrasi Jan Palach, seorang mahasiswa Cekoslowakia yang membakar diri pada pertengahan bulan Januari 1969 sebagai protes terhadap Invasi Cekoslowakia.

Pada awal tahun 1975 Havel menulis surat kepada Husak memperingatkan bahwa akhirnya rakyat yang tertindas akan menuntut harga atas penghinaan yang terus-menerus terhadap harkat mereka sebagai manusia. Empat bulan kemudian lahirlah Akta Final Helsinki yang mengikat setiap negara penandatangannya, termasuk Cekoslowakia, untuk menghormati hak-hak manusia. Dokumen yang bersejarah ini telah mengilhami Havel untuk menulis Piagam Hak-hak Manusia pada awal tahun 1977, disebut *Piagam 77*, dengan tujuan memantau sam-

³Martin Esslin, *An Anatomy of Drama* (1976), hal. 32.

pai di mana pemerintah Cekoslowakia telah melaksanakan pasal-pasal hak-hak manusia yang terdapat dalam Akta Final Helsinki. Pada tahun itu juga Havel ditangkap dengan tuduhan bahwa tindakannya menulis Piagam 77 di samping suratnya kepada Husak telah merupakan "subversi terhadap Republik Sosialis Cekoslowakia." Pada bulan Oktober, pengadilan menjatuhkan putusan hukuman pidana penjara selama 14 bulan yang pelaksanaannya ditangguhkan dengan bersyarat. Pada bulan Mei 1979 ia ditangkap lagi karena dukungannya kepada Komite Pembelaan bagi Kaum Tertuduh Secara Tak Adil. Bersama-sama dengan lima orang tertuduh, termasuk Jiri Dienstbier (yang kemudian menjadi menteri luar negeri), pada bulan Oktober Havel diperiksa lagi perkaranya di pengadilan dan diganjar dengan hukuman pidana penjara selama empat setengah tahun, tetapi pada bulan Februari 1983 sudah dibebaskan karena alasan kesehatan. Diminta untuk mengundurkan diri dari gerakan Piagam 77, Havel menolak, sehingga kemudian dipenjarakan lagi.

Perlu diketahui bahwasanya dalam pemerintahan Husak terdapat juga para simpatisan pembaruan, tetapi tidak mempunyai keberanian, dan bahkan menganggap Piagam 77 sebagai gerakan "Don Quixotes." Kini tentu saja tak seorang pun yang beranggapan demikian setelah runtuhnya pemerintahan Husak sebagai salah satu benteng anti-pembaruan di dalam Organisasi Pakta Warsawa. Sebab, penulis Piagam 77, Havel, telah terpilih sebagai presiden. Walaupun pencalonannya tunggal, namun tak seorangpun di antara para anggota Majelis Nasional yang diketuai oleh Dubcek itu bersedia dicalonkan ketika dihimbau. Kemudian kesemua anggota Majelis Nasional yang 323 orang jumlahnya itu memberikan suara bulat ketika memilih Havel sebagai satu-

satunya calon presiden. Havel sendiri menerima pencalonan tersebut dengan prasyarat bahwa pemilihan parlementer akan diselenggarakan pada tahun 1990 ini dan parlemen hasil pemilihan bebas nanti akan memilih presiden baru yang akan memegang jabatannya selama lima tahun.

Demikianlah dengan panjang-lebar telah saya bentangkan dua ciri utama dari perubahan-perubahan di Eropa Timur, yaitu, kekalahan yang diderita oleh partai-partai komunis dalam setiap pemilihan bebas, dan peningkatan peranan kebudayaan modern, meskipun kemudian masih harus dilihat terlebih dulu apakah prototipe Havel masih bakal memimpin pemerintahan di Eropa Timur setelah pemilihan-pemilihan bebas. Dalam kerangka ini perlu diperhatikan hasil pemilihan umum di Hongaria pada 25 Maret dan 8 April yang berakhir dengan kemenangan Forum Demokrasi Hongaria yang -- dalam koalisi kanan dengan Partai Tani (*Smallholders*) dan Partai Rakyat Demokrat Kristen -- memiliki garis nasionalisme Kristen, sedangkan Aliansi Demokrat Bebas, yang terdiri dari para profesional dan berbakat, telah mengalami kekalahan.

Salah satu faktor yang menerangkan hasil pemilihan umum ini ialah karena Aliansi Demokrat Bebas dipimpin oleh orang-orang keturunan Yahudi seperti Janos Kis (Ketuanya) dan Ivan Peto. Seandainya yang menang adalah Aliansi Demokrat Bebas, Peto akan menjadi Perdana Menteri. Forum Demokrasi Hongaria dikuasai oleh semangat anti-Semitisme. Para pemimpinnya tidak mempercayai pandangan kosmopolitan kaum intelektual Budapes. Dengan semangat anti-Semitisme inilah mereka berhasil menghimbau rakyat untuk kembali memperhatikan nilai-nilai nasional Hongaria. Di sini dapat dilihat polarisasi antara dua kebuda-

yaan yang secara sederhana dapat dilukiskan sebagai kebudayaan tradisional di satu pihak dan kebudayaan modern di lain pihak. Polarisasi demikian juga terdapat di Indonesia, yang kini sudah bukan lagi polarisasi antara kebudayaan kaum komunis di satu pihak dan kebudayaan non-komunis -- untuk tidak menyebut Manifes Kebudayaan (1963) -- di lain pihak.

Komunisme di Indonesia -- setidaknya-tidaknya partainya -- telah mati. Di Eropa Timur, komunisme tidak mati, tetapi partainya mengalami kekalahan besar dalam setiap pemilihan bebas, sehingga dari statusnya yang berperanan terkemuka menjadi terkebelakang, dan ditolak oleh partai-partai Hongaria untuk berkoalisi. Memang di Polandia masih terdapat koalisi antara partai-partai komunis dan non-komunis, tetapi peranan terkemuka sudah diambil-alih oleh solidaritas, serikat buruh bebas yang telah memenangkan keseluruhan 35% calon yang dipersaungkan dalam pemilihan bebas, sedangkan di Uni Soviet pemerintahannya masih tetap merupakan pemerintahan partai komunis.

Dari perubahan-perubahan di Eropa Timur, fenomena Hongaria adalah yang paling menarik, karena munculnya polarisasi kebudayaan yang mengesampingkan peranan komunis, kendatipun partai komunis telah berganti nama dengan partai sosialis. Kebetulan Forum Demokrasi Hongaria yang keluar sebagai pemenang, sehingga koalisi dengan sesama partai yang menganut garis nasionalisme Kristen sudah cukup untuk menguasai mayoritas sederhana di parlemen. Namun, seandainya Aliansi Demokrat Bebas yang keluar sebagai pemenang, faksi komunis, yang hanya menguasai 8% di parlemen, tidak akan diajak berkoalisi. Pendek kata, peranan komunis, apalagi peranan terkemuka, telah berakhir.

Perubahan-perubahan di Eropa Timur ini mungkin terlalu jauh untuk mempunyai dampak atas kita, tetapi setidaknya-tidaknya peningkatan peranan kebudayaan di sana dapat menimbulkan daya inspiratif, terutama bagi kebudayaan modern.

Yang harus kita sadari pertama-tama ialah bahwa kebudayaan mempunyai pengertian ekuivokal yang perlu dijelaskan, karena istilah kebudayaan -- tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di dunia Barat sendiri -- mulai menimbulkan kesulitan setelah kaum awam memperolehnya dari para antropolog dan menggunakannya kembali secara tidak tepat. Menurut para antropolog, kebudayaan adalah semua cara kepercayaan dan kelakuan sebuah suku atau rakyat. Dari kalimat ini saja timbul pemakaian-pemakaian istilah kebudayaan yang berlain-lainan artinya. Berkatalah kaum awam yang sudah belajar kepada para antropolog bahwa kebudayaan adalah semua cara kepercayaan dan kelakuan sebuah suku atau rakyat. Oleh sebab itu, apabila mereka mengatakan lebih jauh bahwa setiap seniman *bergantung kepada* kebudayaannya timbullah pengertian bahwa kebudayaan itu tidaklah lain kecuali keadaan sosial. Akan tetapi, apabila mereka berkata bahwa setiap seniman *berjuang melawan* kebudayaannya timbullah pengertian lain lagi bahwa kebudayaan adalah kepercayaan-kepercayaan dan adat-istiadat tertentu. Dan seterusnya dan seterusnya sampai pengertian kebudayaan itu terpecah-belah bagaikan atom menjadi beratus-ratus definisinya.

Para budayawan yang mempunyai konsep kebudayaan modern, tidak berpikir seperti para antropolog mengenai kebudayaan. Ini tidak berarti bahwa para antropolog tidak boleh berbicara tentang kebudayaan. Setiap sektor ilmiah mempunyai kebebasan

untuk menyelenggarakan kegiatan ilmiahnya masing-masing. Atau, seperti yang dikatakan oleh penyair Inggris Alfred Edward Housman, "Apabila sebuah departemen pengetahuan tertentu menarik perhatian seorang secara khusus, biarkanlah ia melakukan studi tentang itu dan melakukan studinya karena studi itu menarik perhatiannya. Dan janganlah ia dibiarkan membuat-buat permintaan-permintaan maaf untuk apa yang tidak menuntut permintaan maaf, tetapi percayalah akan alasannya mengapa hal itu paling baik baginya.... Kita tidak seperti para Sultan Ottoman dari zaman dahulu yang beranggapan, bahwa mereka tidak akan pernah mengenyam keamanan sesaat pun juga sebelum mereka membunuh semua saudara mereka. Persaingannya bukanlah antara studi-studi seni dan hukum serta ilmu, melainkan antara sesama prajurit dalam perjuangan yang secara paling berhasil dapat mencapai tujuan bersama untuk mempertahankan kembali perbatasan kegelapan."⁴

Dengan kebudayaan modern, yang saya maksudkan tidaklah lain dari yang telah dirumuskan dalam Manifes Kebudayaan, yaitu, penciptaan kerja yang mengalahkan kementahan alam dengan cara manusia. Atau, dengan perkataan lain, perjuangan manusia sebagai totalitas dalam menyempurnakan kondisi-kondisi hidupnya. Pengertian saya tentang kebudayaan modern memang *tidak* teknis-ilmiah, melainkan "tradisional," dalam arti kegiatan budi dan rohaniyah yang dikerjakan oleh manusia orang-seorang. Dari kegiatan inilah lahirnya puisi, novel, musik, lukisan dan seni lainnya tanpa memperhatikan teori tentang bagaimana menciptakannya. Dalam ilmu, seperti yang

dipelajari di antara tembok-tembok universitas, memang teori memimpin praktek seperti yang dapat dibuktikan dalam penyempurnaan teknologi. Akan tetapi, dalam kebudayaan -- menurut pengertian Manifes Kebudayaan dalam perkembangan pemikirannya lebih jauh yang tidak ilmiah -- praktek memimpin teori. Oleh sebab itu, di universitas-universitas yang paling maju sekalipun, sebuah karya sastra harus menunggu dulu dalam waktu yang cukup lama sebelum dipandang sebagai karya klasik (karya terbaik) untuk ruang kelas kuliah.

Di universitas-universitas Amerika, misalnya, sampai tahun 1880 karya-karya Alfred Tennyson (penyair), Robert Browning (penyair), Charles Dickens (novelis) dan William Thackeray (novelis) masih menjadi bacaan-bacaan extra-universiter, bahkan sampai lama sesudah itu. Baru setelah perkembangan-perkembangan ilmu-ilmu eksakta dan fisika terasa sekali pesatnya, ilmu-ilmu sosial dan budaya mulai memperhatikan karya-karya sastra sebagai hasil kegiatan kebudayaan untuk dimasukkan ke dalam "curriculum."⁵ Pada hakikatnya, berbeda dengan ilmu-ilmu eksakta dan fisika, ilmu-ilmu sosial dan budaya itu tidak sungguh-sungguh ilmiah. Sebab, menurut prinsip ilmiah, dalam ilmu-ilmu sosial dan budaya pun teori harus memimpin praktek pula. Akan tetapi, teori para sarjana politik bahwa perang tidak bakal pecah lagi di Eropa setelah Kongres Wina (1815) telah dijawab oleh Perang Dunia I (1914-1918) dan II (1939-1945).

Dengan memperhatikan kenyataan bahwa ilmu-ilmu sosial dan budaya itu tidak seilmiah ilmu-ilmu eksakta dan fisika, kita akan lebih memahami apa yang dikatakan oleh Friedrich Nietzsche, "Ilmuwan telah juga menderita, seperti yang dapat kita ha-

⁴Robert Conquest, *The Abomination of Moab* (1979), hal. 189.

rapkan, penyakit-penyakit dan kenakalan-kenakalan seorang yang mempunyai sifat tidak utama: ia penuh iri hati dan mempunyai mata tajam untuk kepicikan sifat-sifat tersebut yang tak sanggup mencapai ketinggian ... kita akhirnya tiba pada suatu pengertian yang lebih dalam tentang keheranan Napoleon ketika melihat Goethe: keheranannya itu mengkhianati apa yang selama seratus tahun kita telah mengira 'jiwa Jerman.' *Voilà un homme!* Dengan ini maksudnya Napoleon ingin berkata: "Mengapa toh seorang Manusia! Dan akan mengharapkan hanya seorang Jerman!"⁵ Demikianlah bagi Napoleon, seorang Goethe -- apalagi bila ditambah dengan seorang Schiller, itu pun baru di bidang sastra dan belum lagi di bidang musik, dan lain-lainnya -- lebih besar daripada seluruh bangsa Jerman, kendati pun dalam sonetanya yang dibacakan pada sebuah pembukaan gedung teater di Lauchstädt pada 26 Juni 1802, Goethe mengatakan bahwa siapa yang ingin besar harus mengangkat diri bersama-sama.

Dengan interpretasi Nietzsche, penemuan Goethe oleh Napoleon di atas telah mengungkapkan suatu polarisasi antara dua kebudayaan. Di satu pihak kebudayaan "jiwa Jerman" dan di lain pihak kebudayaan manusia universal. Kebudayaan terakhir inilah yang merupakan kebudayaan yang diperjuangkan oleh Manifest Kebudayaan sebagai "humanisme universal," sedangkan kebudayaan pertama -- kebudayaan dari tipe "jiwa Jerman" (istilah Nietzsche) -- merupakan kebudayaan yang dipertahankan oleh kaum tradisionalis. Mengenai yang terakhir ini, adalah inspiratif apa yang dikatakan oleh filsuf Spanyol Jose Ortega Y. Gasset, "Sejak akhir abad ke-18, telah diperkirakan secara

semau-maunya dan secara mistikal bahwa ada satu jiwa atau kesadaran sosial, suatu jiwa kolektif, yang oleh kaum romantikis Jerman, misalnya, disebut *Volksgeist*, atau 'jiwa nasional' ... Tetapi saya ulangi, gagasan *jiwa kolektif* ini sebagai gagasan tentang suatu *kesadaran sosial*, adalah mistikisme secara semau-maunya. Tiada *jiwa kolektif* seperti itu, bila dengan jiwa yang diartikan -- dan di sini tidaklah lain artinya dari -- *sesuatu* yang mampu menjadi subyek yang bertanggung jawab atas perbuatan-perbuatannya, *sesuatu* yang melakukan apa yang dilakukannya, karena apa yang dilakukannya itu mempunyai suatu arti yang terang untuk itu."⁶

Namun, seperti yang telah dikatakan oleh Nietzsche, "jiwa Jerman" itu di masa pra-Napoleon telah sempat dominan selama seratus tahun. Bahkan kalau kita perhatikan gejala Hongaria dewasa ini -- dengan kemenangan nilai-nilai Magyar yang dipertahankan menurut garis pendirian nasionalisme Kristen -- dapatlah dilihat bahwasanya kebudayaan dari tipe "jiwa Jerman" itu masih juga hidup, dua abad setelah Napoleon menemukan Goethe. Juga di Indonesia masih sangat kuat seperti yang dapat dilihat dari peranan para antropolog dengan penelitian-penelitian mereka mengenai apa yang mereka sebut kebudayaan.

Sebenarnya adalah suatu paradoks bahwa di satu pihak kebudayaan humanis itu menggali pengertiannya tidak dari akar-akar teknis-ilmiah melainkan "tradisional," sedangkan di lain pihak kebudayaan tradisional menggali pengertiannya tidak dari akar-akar "tradisional" melainkan teknis-ilmiah. Para ilmuwan -- khususnya di bidang

⁵Freidrich Nietzsche, *Jenseits Von Gut und Böse* [Beyond Good and Evil] (1955), oleh Marianne Cowan, hal. 132.

⁶Jose Ortega Y. Gasset, *Man and People* (1957), hal. 174.

anthropologi -- lebih tertarik kepada kebudayaan *Volksgeist* daripada kebudayaan *voilà un home*. Bagi para antropolog (dan kaum awam yang sudah belajar kepada mereka), gotong-royong lebih menarik daripada hak-hak asasi manusia.

Memang dalam masyarakat kita sudah lama terdapat aliran yang cenderung untuk mencari alternatif terhadap peradaban Barat. Aliran ini, yang merupakan gejala anti-Barat, tidak hanya dianut oleh para penganjur sistem-sistem diktatorial seperti yang telah dapat dilihat di Eropa Timur sebelum terjadinya perubahan-perubahan, tetapi juga dianut oleh para penganjur "counter-culture" seperti yang telah dapat dilihat di negara-negara Barat sendiri.

Kedua-duanya -- dalam masyarakat kita, yang pertama dianut oleh kalangan tua, sedangkan yang terakhir dianut oleh kalangan muda -- merupakan pemberontakan terhadap peradaban Barat hasil Revolusi Industri di Eropa dari permulaan abad yang lalu. Pemberontakan ini sebenarnya berasal dari dunia Barat sendiri dan masyarakat kita hanya mengimpor saja dari sana. Bahwa di dunia Barat sendiri pemberontakan terhadap peradaban Barat itu mungkin disebabkan oleh karena, seperti yang dikatakan oleh Goronwy Rees ketika pada bulan Oktober 1978 memperingati seperempat abad majalah bulanan London *Encounter* yang prestisius itu, masyarakat Barat menerima sikap, meskipun seringkali dengan setengah hati dan rasa enggan akan perlunya diskusi dan penaburan gagasan-gagasan sebagai tuntutan-tuntutan yang berkecamuk. Akan tetapi, masyarakat Barat tidak hanya menerima sikap tersebut, melainkan juga menghendaki diadakannya berbagai lembaga dan kebebasan. Yaitu, lembaga seperti, universitas-universitas, lembaga-lembaga ilmiah, per-

himpunan-perhimpunan pengetahuan beserta akademi-akademi dan pendidikan universal. Di samping kebebasan berbicara dan mengeluarkan pikiran.

Banyak yang menaruh keberatan apabila masyarakat kita dewasa ini dinamakan masyarakat Barat, tetapi keperluan-keperluan yang dikehendaki oleh masyarakat Barat di atas, kini sudah dimiliki pula oleh masyarakat kita, meskipun masih baru disempurnakan. Sebagaimana dalam masyarakat Barat terdapat aliran-aliran yang menganjurkan sistem-sistem diktatorial (komunisme) dan yang menghendaki alternatif lainnya (*counter-culture*), demikian pula dalam masyarakat kita. Walaupun aliran-aliran ini, atau setidaknya, sebagian dari aliran-aliran ini, merupakan gejala-gejala yang bertentangan dengan peradaban Barat, namun pada hakikatnya tidak meniadakan masyarakat Barat itu sendiri. Bahwa di negara-negara Eropa Timur (dan Uni Soviet) sebelum terjadinya perubahan-perubahan sistem-sistem diktatorial tidak hanya telah dianjurkan tetapi juga telah diwujudkan, masih terdapat gagasan-gagasan yang mencerminkan sikap yang telah diterima oleh masyarakat Barat. Ambillah contoh, misalnya, *Manifest Dua Ribu Kata* di Cekoslowakia yang disusun oleh Ludvik Vaculik pada tahun 1968. Atau *Pikiran-pikiran mengenai Kemajuan, Ko-eksistensi Damai dan Kebebasan Intelektual* di Rusia yang disusun oleh mending Andrei D. Sakharov pada tahun itu juga.

Hal ini menunjukkan bahwa, dilihat dari sudut struktural, berdirinya kediktatoran-kediktatoran di Praha dan Moskwa sebelum terjadinya perubahan-perubahan tidak dengan sendirinya meniadakan masyarakat atau, lebih tepat, peradaban Barat. Tentu saja tidak dapat ditarik kesimpulan bahwa kediktatoran-kediktatoran itu adalah bagian

dari peradaban Barat, melainkan yang terakhir ini mempunyai toleransi terhadap gagasan-gagasan kediktatoran. Artinya, selama masyarakat Barat yang utuh, seperti yang dapat dilihat di Eropa Barat dan Amerika Utara, masih dapat dipertahankan maka selama itu pula berdirinya kediktatoran di bagian-bagian lain di dunia ini tidak perlu dikhawatirkan, sebab selama itu pun tersedia *forum* untuk menguji gagasan-gagasan yang sungguh-sungguh kreatif.

Dalam kerangka inilah saya berbicara tentang kebudayaan modern dalam sistem demokrasi Indonesia. Keprihatinan saya ialah apakah generasi-generasi yang akan datang berhak mewarisi pengertian kebudayaan yang, betapapun juga tradisionalnya, tidak akan terhapus oleh kemajuan ilmu-ilmu sosial. Posisi ini menyerupai posisi Matthew Arnold di Inggris yang menulis sebuah esai

terkenal di bawah judul *Culture and Anarchy* (1869) yang mengatakan: "Masih seringkali saya berbicara memuji kebudayaan. Saya telah berusaha untuk membuat semua karya dan cara saya mengabdikan kepada kepentingan-kepentingan kebudayaan ... saya adalah seorang liberal, namun iman saya adalah seorang liberal yang dikeraskan oleh pengalaman, perenungan dan pematangan, dan saya adalah, di atas segala-galanya, seorang yang beriman dalam kebudayaan."

Keyakinan saya bahwa kebudayaan modern mempunyai tempat dalam sistem demokrasi Indonesia diilhami oleh perubahan-perubahan di Eropa Timur. Saya melihat dua aspek utama. Pertama adalah tiadanya masa depan bagi partai komunis -- yang di Indonesia sudah merupakan suatu anakhronisme. Kedua adalah peningkatan peranan kebudayaan modern.

Perubahan Struktur Pertanian Indonesia

I Tubagus FERIDHANUSETYAWAN

Pengantar

PEMBANGUNAN ekonomi membawa suatu transformasi struktural: perekonomian yang didukung oleh sektor pertanian, menjadi perekonomian yang didukung oleh sektor industri. Ditinjau dari sudut penggunaan tenaga kerja, transformasi pertanian berarti penurunan persentase jumlah penduduk yang bergerak di sektor pertanian yang seiring dengan perpindahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor lainnya. Transformasi ini pada dasarnya adalah perubahan struktur pertanian dari yang bersifat padat karya menjadi padat modal disertai dengan peningkatan output yang berarti.¹

Pada kebanyakan negara berkembang, termasuk Indonesia, selain masih tingginya bagian dari populasi yang bergerak di sektor pertanian, masalah lain yang muncul adalah

masih rendahnya tingkat efisiensi pemakaian tenaga kerja yang mengakibatkan rendahnya tingkat produktivitas tenaga kerja pertanian. Di lain pihak tuntutan untuk mencukupi kebutuhan pangan dalam negeri merupakan tantangan yang mutlak harus dihadapi. Untuk mengatasi masalah tenaga kerja dan pemenuhan kebutuhan pangan itu muncul dua buah pilihan yang sering dihadapi; yang pertama adalah pilihan impor pangan yang berarti bahwa tenaga kerja yang tidak sepenuhnya digunakan di sektor pertanian diharapkan dapat diserap sektor produksi non-pangan, misalnya sektor manufaktur, khususnya yang padat tenaga kerja serta sektor jasa. Pilihan yang kedua adalah menyerap tenaga kerja yang kurang produktif tersebut dalam sektor pertanian sendiri untuk memproduksi pangan dalam negeri dengan tujuan swasembada pangan. Di kebanyakan negara berkembang pilihan kedua tampaknya lebih sering diambil, karena daya serap tenaga kerja dari sektor non-pertanian masih belum berkembang. Meskipun demikian, dalam jangka panjang, yang menjadi topik dalam pengembangan kebijakan secara menyeluruh adalah bagaimana

¹Beberapa hal mengenai proses transformasi ini dapat dilihat pada Alan M. Strout, "Managing the Agricultural Transformation on Java: A Review of the Survey Agro Economy," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* Vol. XXI No. 1 (April 1985), hal. 66.

mengalihkan beban yang selama ini ditanggung oleh sektor pertanian dengan titik berat tanaman pangan ke sektor industri. Hal ini diusahakan agar defisit² di sektor pertanian yang sering terjadi di negara sedang berkembang dapat dikurangi dengan cara mengalihkan tenaga kerja di sektor pertanian ke sektor industri atau jasa. Ini berarti bahwa lapangan pekerjaan di luar sektor pertanian harus disiapkan.

Tulisan ini mencoba menyajikan secara deskriptif perubahan struktural dalam rangka transformasi pertanian selama kira-kira 10 tahun antara permulaan dekade 1970-an sampai awal tahun 1980-an, sesuai dengan Sensus Pertanian tahun 1973 dan 1983. Perubahan-perubahan itu terutama meliputi masalah tenaga kerja serta pertahanan. Tulisan ini juga membicarakan faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan tersebut seperti teknologi dalam arti khusus sebagai mekanisasi pertanian dan beberapa kebijakan pemerintah yang berhubungan dengannya. Sebagai analisis yang bersifat deskriptif, tulisan ini lebih bersifat menyajikan gambaran perbedaan keadaan pada awal tahun 1970-an dan awal tahun 1980-an. Berdasarkan gambaran ini diharapkan dapat dilihat seberapa jauh proses transformasi tersebut berjalan, khususnya masalah tenaga kerja dan lahan pertanian sebagai dasar bagi pembuatan kebijakan bidang pertanian dalam jangka panjang di masa-masa mendatang.

Sektor Pertanian di Indonesia

Sektor pertanian menjadi sektor yang sangat penting dalam ekonomi Indonesia kare-

²Dalam arti bahwa sektor pertanian selama ini tidak dapat mencukupi kebutuhannya sendiri.

na beberapa hal. Pertama, sektor pertanian diharapkan dapat menyediakan pangan yang cukup untuk seluruh populasi. Kedua, sektor pertanian dipandang sebagai salah satu tempat penampungan tenaga kerja. Ketiga, sektor pertanian diharapkan memberikan sumbangan yang cukup besar dalam usaha perolehan devisa melalui ekspor.³

Pada tahun 1960-an sektor pertanian meliputi sekitar 50% dari total PDB. Pada tahun 1973, sektor ini masih meliputi sekitar 40% dari total PDB dan menyerap lebih dari 60% tenaga kerja. Pada tahun 1983, seperempat dari PDB berasal dari sektor pertanian sedangkan persentase tenaga kerja yang diserapdi dalamnya tidak menurun secara nyata. Pada Tabel 1, dapat dilihat bahwa terjadi penurunan yang cukup tajam dalam

Tabel 1

PRODUK DOMESTIK BRUTO INDONESIA (Persen)		
	1973	1983
Pertanian	39,79	24,01
Tanaman Pangan	(58,98)	(62,49)
Perkebunan Rakyat	(12,25)	(12,97)
Perkebunan Besar	(5,90)	(2,12)
Pternakan	(6,66)	(9,91)
Kehutanan	(11,07)	(5,62)
Perikanan	(5,14)	(6,89)
Sektor Lain	60,21	75,99
Total	100,00	100,00

Sumber: Indikator Ekonomi BPS, berbagai edisi.

³Sumbangan sektor pertanian dalam pembangunan ekonomi negara berkembang pada umumnya dapat dilihat pada Glassburner, B., "Macroeconomic and Agricultural Sector," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* Vol. XXI No. 2 (Agustus 1985).

persentase sumbangan sektor pertanian dalam PDB, dari 39% di tahun 1973 menjadi 24% di tahun 1983. Penurunan itu disebabkan penurunan bagian sub-sektor kehutanan dan perkebunan besar, sedangkan sub-sektor perkebunan rakyat secara relatif tetap. Terjadi peningkatan yang cukup berarti dalam sub-sektor tanaman pangan dan peternakan yang diikuti pula oleh sektor perikanan, suatu gejala yang umum terjadi di beberapa negara berkembang selama dasawarsa terakhir ini karena desakan pertumbuhan populasi. Hal ini merupakan hasil nyata usaha-usaha peningkatan produktivitas tanaman pangan khususnya beras untuk menjamin keamanan pangan.

Beberapa indikator di atas sering dianggap sebagai gejala bahwa sumbangan terbesar pada perekonomian Indonesia telah mulai bergeser dari sektor primer ke sektor sekunder dan tersier. Tetapi terdapat juga pertimbangan yang menunjukkan bahwa penurunan output di atas tidak mencerminkan turunnya sumbangan sektor pertanian dalam ekonomi. Sebab yang pertama adalah terjadinya penurunan nilai tukar komoditi pertanian yang secara riil membuat harga komoditi pertanian terutama pangan menurun. Sebab yang kedua adalah terjadinya peningkatan bagian sektor industri yang mengolah bahan baku pertanian menjadi barang jadi atau setengah jadi. Dengan perkataan lain, output sektor pertanian telah tercakup dalam sektor industri.

Pentingnya sumbangan sektor pertanian dalam penampilan ekonomi Indonesia sangat tampak jika dilihat dari pertumbuhannya. Pada saat resesi dunia misalnya (1981, 1982 dan 1983) pertumbuhan sektor pertanian lebih besar daripada sektor industri. Pada saat terjadi "boom" minyak di Indonesia, pembangunan sektor pertanian juga

tidak ditinggalkan. Perolehan devisa yang berlimpah pada masa itu tidak digunakan untuk mengimpor pangan tetapi digunakan untuk meningkatkan subsidi pada para petani sehingga setelah terjadi krisis minyak setelah tahun 1985-1986, sektor pertanian masih dapat berkembang dan tumbuh terus walau tidak terlalu besar.⁴ Dengan perkembangan lain, orang sering menyebut sektor pertanian ini sebagai sektor penyelamat penampilan ekonomi Indonesia.⁵

Perubahan Struktur Tenaga Kerja

Penurunan persentase jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian selama tahun 1970-1980 lebih besar daripada dasawarsa sebelumnya. Jika pada tahun 1961 sekitar 71,9% dari tenaga kerja bekerja di sektor pertanian, pada tahun 1971 persentase itu turun hanya sekitar 5% menjadi 66,38%. Pada dasawarsa 1970-an persentase itu turun dari 66,38% di tahun 1971 menjadi 54,78% di tahun 1980 (Tabel 2). Dihubungkan dengan transformasi pertanian berupa perubahan struktur tenaga kerja, peralihan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor lainnya lebih banyak terjadi pada dasawarsa 1970-an daripada sebelumnya.

Hal lain yang berhubungan erat dengan perubahan struktur tenaga kerja itu adalah penurunan jumlah penduduk pedesaan. Pen-

⁴Hal ini merupakan salah satu keistimewaan dibandingkan negara agraris pengekspor minyak yang lain seperti Nigeria dan Mexico yang menggunakan perolehan devisanya pada saat "boom" minyak untuk mengimpor pangan sehingga setelah terjadi penurunan harga minyak, impor pangan menjadi sangat mahal dan sektor pertanian dalam negeri tidak cukup kuat untuk mendukung pertumbuhan ekonomi.

⁵Lihat I. Tubagus Fery, "Performance of Indonesia's Agriculture: Food Self-Sufficiency and Beyond," *Indonesian Quarterly* vol. XV (1988).

Tabel 2

INDIKATOR STRUKTUR TENAGA KERJA

	1971	%	1980	%	Laju/Tahun
GDP^a					
- Total	5.545	100,00	11.169	100,00	8,09
- Pertanian	2.441	44,02	3.425	30,67	3,83
- Non-Pertanian	3.104	55,98	7.744	69,33	10,69
PENDUDUK (Juta)					
- Total	119,31	100,00	146,78	100,00	2,32
- Pedesaan	97,72	82,72	113,93	77,62	1,72
- Perkotaan	21,59	17,28	32,85	22,38	4,77
TENAGA KERJA					
- Total	37,92		51,19		
- Pertanian	25,17		28,04		
- Non-Pertanian	12,75		23,15		
GDP/TENAGA KERJA (Rp/Orang)					
- Total	146,23		218,19		4,55
- Pertanian	96,98		122,15		2,60
- Non-Pertanian	243,45		334,51		3,60

Sumber: BPS, Statistik Indonesia, berbagai edisi.

Keterangan: ^aberdasarkan harga konstan tahun 1973, diambil dari laporan statistik negara-negara Asia-Pasifik terbitan PBB.

duduk pedesaan yang pada tahun 1971 masih berkisar 83% turun menjadi 78% di tahun 1980. Hal ini menunjukkan perpindahan penduduk yang cukup besar dari desa ke kota. Angka pertumbuhan penduduk Indonesia adalah 2,32% per tahun sedangkan penduduk desa lebih kecil yaitu 1,72% per tahun.

Meskipun Tabel 2 dapat menunjukkan perubahan struktur tenaga kerja, tetapi masih belum dapat menunjukkan proses terjadinya dan penyebab transformasi struktur tenaga kerja itu. Perpindahan tenaga kerja

ini dapat disebabkan oleh dua faktor. Faktor pertama sering disebut sebagai faktor tarikan (*pull effect*) dari sektor non-pertanian dan faktor kedua disebut sebagai faktor tekanan (*push effect*) dari sektor pertanian karena sektor ini sudah tidak dapat menampung tenaga kerja lebih banyak lagi.

Tingginya upah tenaga kerja di sektor non-pertanian di kota secara relatif telah menjadi faktor penarik yang sangat mempengaruhi perpindahan ini. Sebagai contoh, upah rata-rata per hari buruh produksi tetap di bawah mandor untuk semua sektor pro-

duksi pada tahun 1985 adalah sekitar dua kali lebih besar daripada pendapatan petani per hari dari usaha tani padi saja. Sedangkan untuk buruh sektor jasa angkutan penumpang mencapai sekitar tiga setengah kali dari pendapatan petani tersebut.⁶

Faktor tekanan dari dalam sektor pertanian menyangkut terbatasnya penyerapan tenaga kerja di dalam sektor pertanian di pedesaan, sehingga tenaga kerja melimpah ke sektor lain di kota-kota. Kalau laju pertumbuhan tenaga kerja per tahun dipakai sebagai indikator penyerapan tenaga kerja maka dapat dilihat bahwa sektor pertanian paling sedikit menyerap tambahan tenaga kerja baru. Sektor industri (pertambangan dan galian, pengolahan, listrik-gas dan air minum, serta bangunan) menyerap tenaga kerja baru paling besar dibanding sektor lain dengan angka penyerapan tenaga kerja sebesar 7,44% per tahun. Sektor jasa (pengangkutan dan komunikasi, perdagangan, lembaga keuangan dan bank serta jasa lainnya) menempati posisi kedua dengan 6,68% per tahun sedangkan sektor pertanian menyerap tenaga kerja hanya dengan 1,2% per tahun. Elastisitas penyerapan tenaga kerja terhadap PDB pada sektor pertanian di Indonesia ternyata paling kecil dibandingkan sektor yang lain yaitu 0,32%, sedangkan sektor pertambangan yang terbesar dengan 2,53%.⁷

Hal lain yang dapat dilihat dalam Tabel 2 adalah lebih rendahnya produktivitas tenaga kerja di dalam sektor pertanian dibandingkan dengan sektor lain. Dapat dilihat pula

⁶Lihat I. Tubagus Fery, "Subsidi Pupuk dan Kesejahteraan Petani," *Analisis CSIS* tahun XVIII no. 2, 1989.

⁷Lihat Faisal Kasryno, *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1984).

dalam Tabel 2 bahwa selama 9 tahun sejak tahun 1971-1980 terjadi peningkatan produktivitas per pekerja di bidang pertanian (diukur dalam GDP per pekerja) yang meningkat dari Rp 97 menjadi Rp 122, atau sekitar 2,6% per tahun. Walaupun demikian, ini masih lebih kecil dibandingkan keseluruhan sektor yang meningkat dari Rp 146 menjadi Rp 218 atau 4,55% per tahun. Karena yang dipakai sebagai indikator adalah PDB per sektor dibagi dengan jumlah pekerja dalam sektor bersangkutan, kecenderungan di atas menunjukkan bahwa sektor pertanian masih menanggung beban tenaga kerja lebih banyak dibanding sektor lain. Berdasarkan konsep yang dipakai di sini, secara matematis, hanya ada dua hal yang dapat meningkatkan produktivitas itu yaitu meningkatkan output sektor pertanian, atau mengurangi jumlah tenaga kerja di sektor pertanian. Beberapa hal mengenai masalah ini akan dibahas pada bab-bab selanjutnya pada bagian lain tulisan ini.

Sebagai ilustrasi yang lain, data kesempatan kerja dalam Tabel 3 menunjukkan

Tabel 3
PENINGKATAN KESEMPATAN KERJA
MENURUT SEKTOR EKONOMI
(Juta Orang)

Sektor	1971 (1)	1980 (2)	Kenaikan	
			(1)-(2)	%
Total	37,92	51,19	13,27	100,00
Pertanian	25,17	28,04	2,87	21,63
Non-Pertanian	12,75	23,15	10,40	-
- Industri	(3,35)	(6,39)	3,04	22,91
- Jasa	(8,97)	(16,05)	7,08	53,35
- Lainnya	(0,43)	(0M71)	0,28	2,11

Sumber: Statistik Indonesia, BPS, berbagai edisi.

bahwa peningkatan kesempatan kerja terbesar terdapat pada sektor jasa (53,25%) disusul oleh sektor industri (22,91%) dan kemudian sektor pertanian (21,63%). Pertumbuhan kesempatan kerja di sektor pertanian akan terus cenderung lebih kecil secara relatif dibandingkan sektor lain di antaranya karena elastisitas permintaan produk-produk sektor pertanian yang lebih rendah daripada produk sektor lain. Kecenderungan untuk menggunakan teknologi padat modal dalam pertanian untuk meningkatkan produktivitas serta beberapa faktor lain akan dikemukakan dalam pembahasan secara mikro di bawah.

Semua indikator di atas menunjukkan bahwa dilihat secara makro, sektor tersier dan sektor sekunder sudah mulai berperan dalam penyediaan lapangan kerja selama dasawarsa 1970-an. Hal yang menarik adalah bahwa dengan melihat kenaikan jumlah tenaga kerja selama 10 tahun (Tabel 3), tampaknya sektor jasa memberikan sumbangan yang terbesar, yaitu 53% dari total semua

sektor dibandingkan dengan sektor lain dalam penyediaan lapangan kerja baru. Hal ini sering terjadi di negara berkembang sebagai akibat dari rendahnya tingkat pendidikan dan belum siapnya sektor industri dalam menampung limpahan tenaga kerja dari sektor pertanian. Walaupun belum dapat diungkapkan secara terinci bagaimana penyebaran dan seberapa besar limpahan tenaga kerja dari sektor pertanian yang ditampung oleh sektor-sektor non-pertanian yang lain, tampaknya pertumbuhan tenaga kerja yang tidak terserap di sektor pertanian umumnya lebih besar daripada daya serap tenaga kerja di sektor industri.

Hal yang menarik adalah terdapatnya kecenderungan bahwa tenaga kerja laki-laki lebih banyak keluar dari sektor pertanian dibandingkan tenaga kerja wanita. Dalam Tabel 4 terlihat bahwa angkatan kerja laki-laki di luar sektor pertanian di Indonesia naik dengan tajam yaitu lebih dari 6% per tahun dibandingkan sektor pertanian yang hanya berkisar 1% sampai 1,6%. Angkatan

Tabel 4

RATA-RATA PERTUMBUHAN ANGKATAN KERJA PER TAHUN

	Jawa		Indonesia	
	Laki-laki	Wanita	Laki-laki	Wanita
1971-1980				
Pertanian	1,1	0,7	1,6	1,5
Non-Pertanian	6,1	6,5	6,4	7,1
Total	3,2	3,4	3,4	3,7
1976-1982				
Pertanian	-2,1	0,6	0,9	2,3
Non-Pertanian	8,5	6,0	6,2	6,5
Total	2,3	3,2	3,0	4,1

Sumber: Anne Booth, *Agricultural Development in Indonesia*, Allen and Unwin, Sydney: 1988.

kerja wanita juga menunjukkan hal yang serupa, tetapi dengan tingkat yang secara relatif tidak terlalu tajam karena ternyata pada tahun 1976-1982 laju pertumbuhan angkatan kerja wanita di sektor pertanian (2,3%) sebesar lebih dari dua kali angkatan kerja laki-laki (0,9%). Indikator ini menyiratkan terdapatnya pertumbuhan angkatan kerja yang tinggi di luar sektor pertanian seperti sektor konstruksi, angkutan dan jasa-jasa. Meskipun demikian data di atas belum cukup kuat mendukung pendapat yang mengatakan bahwa secara khusus perubahan teknologi di dalam usaha tani lebih mendorong laki-laki keluar dari sektor pertanian dibandingkan wanita.

Struktur Lahan Pertanian

Usaha tani di Indonesia dewasa ini, ditinjau dari skala usahanya, termasuk kecil dengan rata-rata luas lahan pertanian per petani sekitar 0,5-0,6 ha. Dalam dua dekade terakhir ini, kekhawatiran timbul bukan hanya karena penurunan luas lahan usahatani, tetapi juga kepincangan distribusi pemilikannya. Perluasan lahan di Jawa yang relatif lebih subur daripada pulau lain sudah sulit dilakukan lagi sejak dekade 1960-an. Peningkatan produksi tanaman pangan hanya bisa dilakukan dengan pengubahan lahan kering menjadi sawah yang ditunjukkan dengan peningkatan luas sawah mencapai 1,72% per tahun, jauh di atas pertambahan luas lahan pertanian kering sebesar 0,74% per tahun.⁸

Selama tahun 1973-1983, luas areal lahan pertanian meningkat dengan 34% dari 14,2 juta ha pada tahun 1973 menjadi 19 juta ha pada tahun 1983. Keadan pada tahun 1973-1983 sangat berbeda dengan dasawarsa sebelumnya, terlihat dari peningkatan luas lahan kering yang jauh lebih besar dibandingkan dengan luas sawah. Berdasarkan data hasil Sensus Pertanian terbitan BPS dalam Tabel 5 terlihat bahwa perluasan lahan kering dalam 10 tahun sebesar 43% jauh melebihi perluasan sawah yang hanya mencapai 19%.

Perluasan lahan kering sangat terlihat di luar Jawa di antaranya sebagai akibat peningkatan kegiatan pembukaan hutan dalam rangka transmigrasi maupun usaha-usaha ekstensifikasi pertanian. Keadaan alam di luar Jawa seringkali tidak mendukung pembuatan lahan dengan sistem pengairan yang intensif seperti di Jawa. Selain itu perluasan sawah di Jawa selama 10 tahun juga sangat kecil yaitu hanya 1,2% per tahun yang disebabkan oleh keterbatasan lahan di Jawa.

Ditinjau dari status penguasaan tanah,⁹ jumlah petani yang menguasai tanah milik sendiri menurun dari sekitar 75% di tahun 1973 menjadi 69% di tahun 1983. Tetapi, jumlah petani yang mengusahakan tanah milik sendiri dan tanah orang lain meningkat dari 22% menjadi 25% selama 10 tahun. Hal yang sama terjadi pada petani yang mengusahakan tanah yang sepenuhnya milik orang lain meningkat dari 3% menjadi lebih dari 5% (Tabel 6). Ditinjau dari ukuran lahan yang dikuasai, jumlah petani dengan penguasaan lahan di bawah 0,1 ha ternyata

⁸Lihat Roger Montgomery dan Toto Sugito, "Changes in the Structure of Farms and Farmings in Indonesia between Cencuses 1963-1973," *Journal of South East Asian Studies* Vol. XI No. 2 (September 1980), hal. 353.

⁹Tanah yang dikuasai berarti tanah yang dapat diusahakan oleh petani dalam mengelola usaha taninya. Menurut status penguasaannya, tanah tersebut terbagi menjadi tanah yang dimiliki sendiri, tanah yang dimiliki bersama dengan orang lain, serta tanah yang seluruhnya milik orang lain.

Tabel 5

LUAS LAHAN SAWAH DAN LAHAN KERING TAHUN 1973-1983
(Dalam Ribuan Ha)

Pulau	1973		1983		% Kenaikan	
	Sawah	Kering	Sawah	Kering	Sawah	Kering
Sumatera	1.038	2.764	1.294	3.993	24	44
Jawa	2.631	2.874	2.946	3.448	12	20
Nusa Tenggara	291	917	360	1.174	24	28
Kalimantan	434	1.434	615	2.250	42	57
Sulawesi	445	1.078	523	1.862	17	73
Maluku & Irian Jaya	-	259	7	586	0	126
Indonesia	4.840	9.328	5.746	13.313	19	43

Sumber: *Sensus Pertanian 1983*, Buku I, terbitan BPS, 1986.

Tabel 6

JUMLAH PETANI TANAMAN PANGAN
MENURUT STATUS PENGUASAAN TANAHNYA

	1973		1983	
	Jumlah (Jua)	%	Jumlah (Juta)	%
Milik Sendiri	11,02	74,8	11,83	69,3
Milik Sendiri dan Orang Lain	3,24	22,0	4,32	25,3
Milik Orang Lain	0,47	3,2	0,92	5,4
Total	14,73	100,0	17,07	100,0

Sumber: *Sensus Pertanian 1983*, BPS, 1986.

meningkat dengan tajam dari 3,41% di tahun 1973 menjadi 7,30% di tahun 1983 seperti yang terlihat di Tabel 7.

Kedua indikator di atas seringkali dilihat sebagai tanda makin tidak meratanya pemi-
likan lahan pertanian di Indonesia. Masalah-
nya bukan hanya semakin kecilnya luas la-
han pertanian, tetapi juga semakin kecilnya
lahan pertanian yang dimiliki sendiri oleh

petani. Perhitungan Gini Rasio¹⁰ di In-
donesia yang dilakukan oleh BPS dalam

¹⁰Gini Rasio adalah angka indeks yang diturunkan dari kurva Lorenz dan dipakai untuk mengukur peme-
rataan. Angka Gini = 0, artinya pembagian sangat
merata dalam arti bahwa semua individu mendapat ba-
gian yang sama. Angka Gini = 1 artinya tidak ada pem-
bagian, karena satu individu menguasai seluruh bagian.
Perhitungan dengan Gini Rasio penguasaan tanah da-

Tabel 7

JUMLAH RUMAH TANGGA PERTANIAN TANAMAN PANGAN
BERDASARKAN LUAS LAHAN YANG DIKUASAI

Golongan Luas Tanah yang Dikuasai	1973		1983	
	Jumlah	%	Jumlah	%
< 0,10 Ha	489.772	3,41	1.245.960	7,30
0,1 - < 0,5 Ha	6.070.986	42,24	6.355.004	37,22
0,5 - < 2,0 Ha	6.151.933	42,80	7.179.534	42,04
> 2,00 Ha	1.660.851	11,55	2.295.518	13,44

Sumber: Sensus Pertanian 1983, BPS, 1986.

Sensus Pertanian 1983, Buku I, menunjukkan bahwa walaupun jumlah petani yang menguasai tanah di bawah 0,1 ha meningkat selama 10 tahun, pembagian penguasaan tanah yang tidak merata tidak terlihat dengan turunnya Gini Rasio penguasaan tanah dari 0,5588 tahun 1973 menjadi 0,5047 di tahun 1983.¹¹ Tetapi jika dilihat Gini Rasio pemilikan tanah, terlihat bahwa makin terlihat ketidakmerataan pemilikan tanah di kalangan petani tanaman pangan dengan naiknya Gini Rasio dari 0,4696 di tahun 1976 menjadi 0,6125 di tahun 1983.

Berdasarkan indikator di atas, timbul pemikiran bahwa mungkin terjadi peningkatan kegiatan penyakapan¹² usaha tani di pede-

pat dilihat pada Roger Montgomery dan Toto Sugito, *Changes in the Structure of Farms and Farmings in Indonesia*, Journal of South East Asian Studies, vol. XI, no. 2, September 1980, hal. 359-360.

¹¹Khusus untuk Pulau Jawa, koefisien Gini turun dari 0,49 menjadi 0,47. Lihat Anne Booth, *Agricultural Development in Indonesia* (Sidney: Allen and Unwin, 1988).

¹²Penyakapan adalah kontrak hubungan kerja dalam agraria, di mana petani pemilik tanah menyakapkan tanahnya untuk diusahakan oleh buruh tani dan hasil pendapatan usaha tani dibagi antara pemilik dan penggarap dengan perbandingan tertentu. Lihat Kasryno, *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, hal. 30.

saan. Para petani tidak hanya mengerjakan tanahnya sendiri, teapi juga mengusahakan tanah orang lain. Hal ini dilakukan agar usaha taninya mencapai suatu skala ekonomi tertentu yang menguntungkan. Penyakapan ini akan banyak terjadi pada daerah dengan tingkat produktivitas tinggi, dan tingkat pemilikan tanah yang tidak merata.

Faktor lain yang mempengaruhi ketimpangan dalam pemilikan tanah adalah produktivitas tanah. Kecenderungan peningkatan produktivitas biasanya mendorong perluasan pemilikan tanah dan ketimpangan pemerataan pemilikan tanah karena nilai tanah sebagai faktor input usaha tani meningkat seiring dengan peningkatan produktivitasnya. Akumulasi pemilikan tanah ini terjadi karena terbatasnya investasi lainnya di pedesaan. Faktor penting yang dapat meningkatkan produktivitas tanah ini adalah aplikasi teknologi dalam pertanian pada dasawarsa 1970-an dan 1980-an.

Pengaruh Perubahan Teknologi

Pengaruh teknologi dalam pertanian merupakan faktor terpenting yang mempengaruhi perubahan struktur pertanian, terutama penggunaan tenaga kerja dan lahan. Aplikasi

Tabel 8

DAMPAK PENERAPAN TEKNOLOGI BARU TERHADAP PENGGUNAAN TENAGA KERJA

Teknik yang Baru	Teknik yang Diganti	Pengaruhnya Terhadap		
		Penggunaan Tenaga Kerja Per Unit		Produksi
		Output	Lahan	
Penggunaan Bibit Unggul	Bibit yang Lama	↓	→	↑
Irigasi Secara Mekanis	1. Pertanian Lahan Kering	?	↑	↑
	2. Irigasi Secara manual	?	↓	↑
Pemupukan Kimiawi	Pupuk Kandang	?	↓	↑
Traktor	Bajak & Cangkul	↓	↓	→
Sprayer (Alat Semprot)	Tidak Ada Pemberantasan Hama	?	↑	↑
Penyiangan Mekanis	Penyiangan Manual	↓	↓	→
Sabit, Mesin Perontok dan Penggiling Padi	Ani-ani, Perontokan & Penggilingan Secara Manual	↓	↓	→

Sumber: Anne Booth, *Agricultural Development in Indonesia*, Asian Studies Association in Australia (Sydney: 1988).

Keterangan: ↓ = menurunkan → = pengaruhnya relatif
 ↑ = menaikkan ? = tidak dapat ditentukan

si teknologi dalam pertanian tanaman pangan di Indonesia sejak tahun 1970-an, dapat diklasifikasikan menjadi tiga bagian penting yaitu: penggunaan bibit unggul, penggunaan irigasi secara mekanis, dan penggunaan pupuk dan pemberantasan hama secara kimiawi.

Meskipun jelas bahwa penggunaan teknologi baru dalam pertanian dapat meningkatkan produksi per unit lahan, tidak mudah dikemukakan bagaimana pengaruh teknologi tersebut terhadap penggunaan tenaga

kerja. Masalahnya adalah perlunya dipisahkan antara pengaruh langsung penggunaan teknologi baru dalam pertanian, yang sering disebut sebagai mekanisasi pertanian, dengan pengaruh perubahan sistem kontrak pemilikan tanah dan distribusi pemilikan tanah yang keduanya sangat berpengaruh terhadap penggunaan tenaga kerja dalam usaha tani.

Pengaruh perubahan teknologi pertanian dapat diduga dengan memisahkan pengaruh penggunaan inovasi sarana produksi perta-

nian terhadap penggunaan tenaga kerja per output dan penggunaan tenaga kerja per unit luas lahan. Secara garis besar, Tabel 8 menunjukkan ringkasan pengaruh tersebut.

Dalam tabel tersebut dapat dilihat bahwa sebagian besar mekanisasi pertanian di Indonesia dalam tahun 1970-1980-an telah menurunkan penggunaan tenaga kerja per unit output maupun per unit lahan. Penggunaan bibit unggul misalnya, akan menaikkan produksi tetapi tidak banyak mempengaruhi penggunaan tenaga kerja per unit lahan. Oleh sebab itu, jika produksi meningkat, maka penggunaan tenaga kerja per unit output akan mengalami penurunan. Dalam kasus mekanisasi irigasi, penggunaan pupuk kimia dan sprayer terhadap penggunaan tenaga kerja per unit output tidak dapat ditentukan secara langsung. Hal ini sangat tergantung dari pengaruhnya terhadap produksi di satu pihak dan perubahan penggunaan tenaga kerja di pihak lain.

Meskipun secara garis besar dapat dilihat bahwa terjadi penurunan penggunaan tenaga kerja dalam usaha tani akibat dari penerapan teknologi, masih belum dapat ditunjukkan secara empiris masing-masing pengaruh tersebut. Pendekatan empiris terhadap pengaruh mekanisasi pertanian terhadap penggunaan tenaga kerja di dalam usaha tani tidak mudah dilakukan. Dibandingkan negara-negara agraris yang lain, Indonesia tampak agak tertinggal dalam melakukan penerapan teknologi dalam bidang pertanian, terutama dalam tahun 1970-an. Faktor utamanya adalah masalah permodalan karena sebagian besar usaha tani di Indonesia masih bersifat subsisten. Faktor lain yang secara teknis sangat mempengaruhi adalah kecilnya luas lahan yang diusahakan setiap petani. Sebagai contoh, ketidakseragaman menyiapkan lahan, menanam dan memanen

akan membuat penerapan alat-alat mekanisasi pertanian menjadi kurang efisien. Kesulitan yang lain adalah bahwa semua perencanaan pembangunan pertanian terutama yang menyangkut mekanisasi pertanian harus dilakukan dalam kerangka sistem pertanian yang utuh sesuai dengan sarana dan prasarana pertanian yang disesuaikan dengan kondisi setempat. Oleh sebab itu penerapan mekanisasi pertanian sangat bervariasi.

Beberapa penelitian empiris menunjukkan bahwa terjadi penurunan permintaan terhadap tenaga kerja akibat penerapan mekanisasi pertanian. Salah satu yang dapat dikemukakan dalam tulisan ini adalah pengaruh mekanisasi teknik perontokan padi yang di satu pihak dapat meningkatkan efisiensi tetapi di lain pihak ternyata sangat banyak menurunkan penggunaan tenaga kerja.¹³ Faktor penting lain yang sangat berpengaruh terhadap penurunan penggunaan tenaga kerja dalam usaha tani adalah penggunaan traktor tangan dalam pengolahan tanah. Sinaga¹⁴ menemukan bahwa pemakaian secara wajar satu traktor tangan dapat menggantikan 2.210 manusia-hari yang bekerja dengan pacul atau 650 manusia-hari yang bekerja dengan pacul dan bajak. Untuk penggunaan bibit unggul penelitian Kasryno¹⁵ menunjukkan bahwa terjadi sedikit penurunan penggunaan tenaga kerja dalam tahun 1970-1980 akibat penggunaan bibit unggul ini.

¹³Lihat Timmer, "Employment Aspect of Investment in Rice Marketing in Indonesia," *Food Research Institute Studies* 11 (1972).

¹⁴Lihat Rudolf Sinaga, "Implication of Agriculture Mechanisation for Employment and Income Distribution," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. XIV, no 2, 1978.

¹⁵Lihat Faisal Kasryno, "Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia (Yayasan Obor Indonesia: 1984).

Kebijakan Pertanian Nasional

Dalam pertanian dipimpin (*led farming*) dengan peran pemerintah yang sangat besar seperti di Indonesia, faktor-faktor institusional sangat dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan pemerintah dalam bidang pertanian. Tujuan utama dalam kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia menyangkut beberapa hal pokok di antaranya peningkatan produksi, penyediaan lapangan kerja dan peningkatan pemerataan pendapatan. Dalam Repelita I dan II, perhatian lebih di titik beratkan pada peningkatan produksi dan penyediaan lapangan kerja, sedangkan Repelita III dan seterusnya lebih untuk meningkatkan pemerataan terutama pendapatan.

Tujuan-tujuan kebijakan pemerintah itu ternyata tidak mudah dicapai secara bersamaan. Berbagai masalah dalam pembangunan pertanian masih terus muncul. Walaupun sudah sejak awal tahun 1970-an swasembada pangan dicanangkan, baru pada tahun 1984 swasembada pangan tercapai dengan tercapainya kecukupan beras tanpa impor. Tetapi di lain pihak diversifikasi pangan yang sudah dicanangkan sejak lebih dari sepuluh tahun yang lalu, seolah-olah terpaksa harus dikorbkan karena pembangunan pertanian tampaknya lebih memperhatikan subsektor perberasan. Kebijakan harga yang telah membuat harga beras stabil sering dianggap sebagai penyebab turunnya nilai tukar komoditi pangan terhadap komoditi lainnya. Subsidi besar dalam subsidi pupuk, irigasi dan pestisida tampaknya telah makin memberatkan posisi keuangan pemerintah sehingga lambat laun akan dikurangi.

Karena jaminan keamanan pangan sangat penting di suatu negara dengan jumlah penduduk yang banyak seperti Indonesia, dapat dimengerti bahwa kebijakan pertanian

yang diterapkan selama ini sangat menitikberatkan pada kebijakan bidang pangan. Dibandingkan komoditi pangan yang lain, beras merupakan komoditi yang khusus karena kekurangan persediaan beras akan mudah berkembang menjadi masalah sosial dan politis. Dengan pertimbangan ini, kebijakan pertanian selama ini sangat berorientasi pada pencapaian produksi beras yang tinggi dan membawa keberhasilan swasembada pangan pada tahun 1984. Penerapan kebijakan tersebut meliputi banyak sekali peraturan-peraturan yang ketat menyangkut pentargetan luas tanam, pola tanam, kebijakan harga, subsidi sarana produksi pertanian dan pengembangan institusional.

Secara garis besar kebijakan pertanian khususnya tanaman pangan di Indonesia bertujuan untuk memproduksi pangan terutama beras yang cukup dan murah. Di antara semua kebijakan tersebut, yang sangat penting adalah keberhasilan peningkatan produksi padi melalui mekanisasi pertanian yang berupa gabungan dari penggunaan bibit yang unggul, irigasi yang baik dan pemupukan secara kimiawi. Kebijakan pemerintah yang mencakup pemupukan ini telah sangat nyata meningkatkan produksi padi. Terdapat beberapa faktor yang berkenaan dengan keberhasilan kebijakan ini. Pertama, varietas padi unggul yang digunakan memang dipilih yang sangat responsif terhadap pemupukan. Kedua, produksi pupuk dalam negeri makin meningkat. Ketiga, penyaluran pupuk yang semakin lancar terutama karena produksi pupuk dalam negeri berlimpah serta partisipasi pihak swasta yang makin meningkat. Dan keempat, rasio harga pupuk dan padi yang semakin menurun karena besarnya subsidi pupuk oleh pemerintah.

Kebijakan harga dan subsidi pupuk yang sangat penting untuk menjaga agar produksi

beras tetap tinggi ini sering bersifat kontroversial. Di satu pihak, subsidi pupuk sangat diperlukan agar petani dapat membeli pupuk dengan harga murah dan menggunakannya secara optimum untuk mencapai target produksi tertentu yang ditetapkan pemerintah secara regional. Di lain pihak, harga pupuk yang relatif murah ini sering dianggap sebagai salah satu penyebab penurunan nilai tukar komoditi pertanian terhadap komoditi lain sejak pertengahan tahun 1970-an sampai 1980-an. Selain itu, ditinjau dari besarnya subsidi pupuk, banyak pendapat yang mengatakan bahwa sebenarnya subsidi dapat dikurangi jika jaringan distribusi penyalurannya lebih efisien.

Penurunan nilai tukar komoditi pertanian terutama beras dapat dilihat pada Gambar 1. Nilai tukar itu berasal dari indeks harga perdagangan besar (*Wholesale Price Index/WPI*), dari Produk Domestik Bruto (GDP) dan dari harga yang dibayarkan dan BPS. Dari gambar itu dapat dilihat bahwa walaupun masing-masing perhitungan menghasilkan fluktuasi yang besar, nilai tukar beras sangat nyata menurun dibandingkan komoditi pangan secara keseluruhan. Penurunan nilai tukar ini tentu saja memberatkan petani produsen khususnya yang hanya mengandalkan usaha tani padi.

Sering orang berpendapat bahwa dari segi jaminan keamanan pangan, kebijakan penentuan harga beras oleh pemerintah yang ditunjang dengan subsidi pertanian yang besar sangat perlu. Tetapi di lain pihak sering dipandang bahwa kebijakan ini secara tidak langsung dapat memberatkan petani melalui penurunan nilai tukar beras. Memang masih diperlukan studi empiris yang lebih dalam tentang masalah tersebut, tetapi kalau hipotesis itu benar, peningkatan yang besar pada produksi beras selama ini tidak banyak

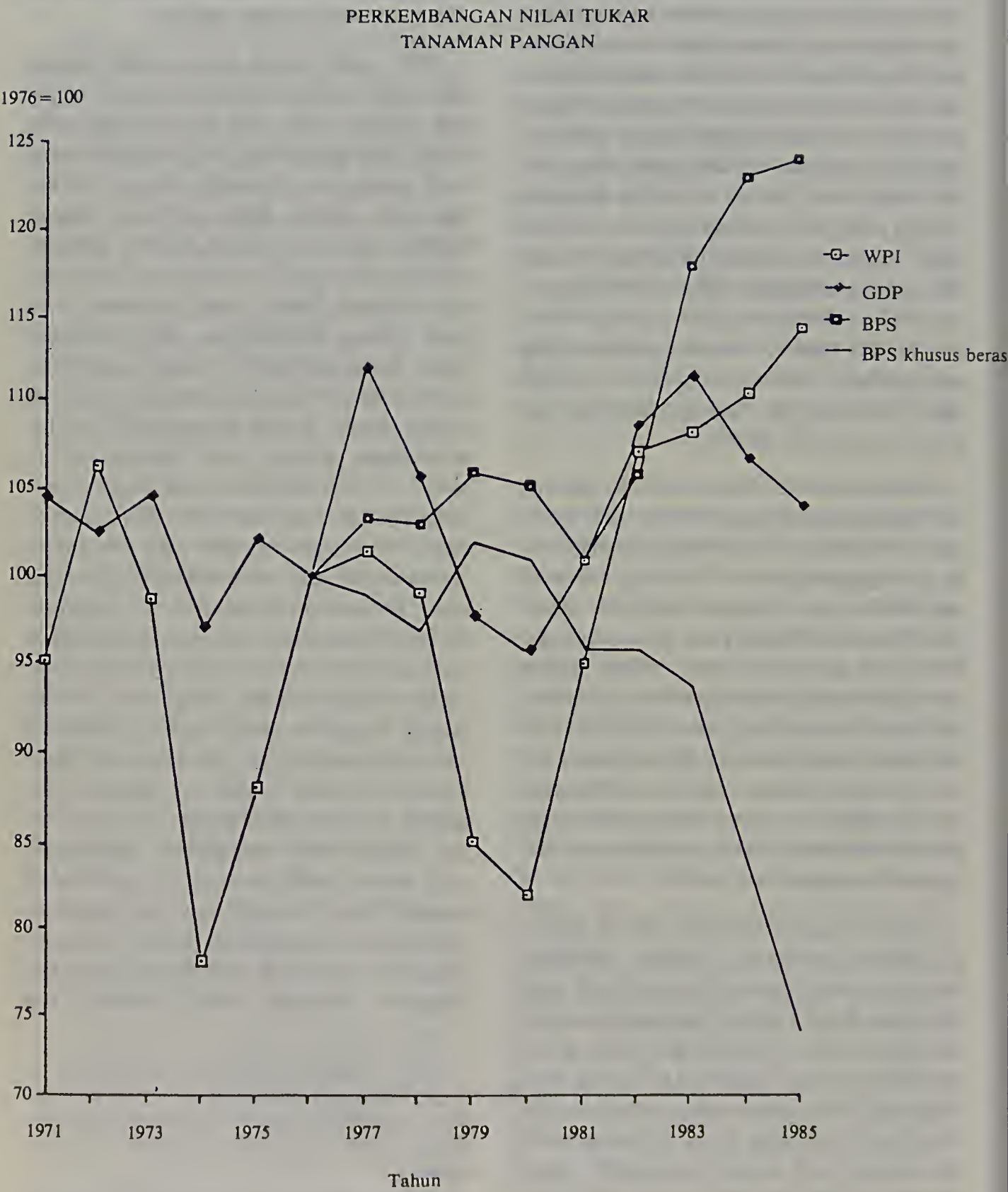
mempengaruhi pendapatan petani selama nilai tukar beras sangat rendah.

Dari sudut usaha tani, subsidi pupuk yang besar ini membuat petani dapat bertahan dengan usaha tani yang bersifat subsisten, yang sebenarnya tidak mencapai taraf skala usaha yang ekonomis. Dengan perkataan lain, petani dapat bertahan dengan kondisi seperti ini hanya karena terdapat kompensasi subsidi pertanian yang besar untuk menekan harga input pertanian. Hal yang serupa ditunjukkan oleh penelitian Pusat Agro Ekonomi¹⁶ yang menyatakan bahwa usaha tani padi di Indonesia ternyata sangat efisien. Tetapi dalam penelitian itu, perhitungan efisiensi tidak melibatkan pengaruh subsidi pertanian yang dapat menurunkan harga input pertanian. Walaupun di bagian lain secara terpisah juga disebutkan bahwa subsidi pertanian di Indonesia sangat besar. Dengan perkataan lain, ada kemungkinan efisiensi usaha tani padi yang tinggi di Indonesia disebabkan oleh harga input yang rendah karena subsidi yang besar. Perhitungan dengan struktur ongkos usaha tani padi di Indonesia juga menunjukkan bahwa walaupun subsidi pupuk ini sangat berpengaruh terhadap peningkatan produksi beras, tetapi tidak mempunyai sumbangan yang berarti pada peningkatan pendapatan petani.¹⁷ Hal ini pada akhirnya membuat peningkatan pendapatan petani tanaman pangan di desa tidak sebanding dengan peningkatan produksi usaha taninya yang

¹⁶Lihat Pantjar Simatupang, Arti Djatiharti, I. Wayan Rusastra dan Faisal Kasryno, "Economic Efficiency and Policy Incentives of Rice Production in Indonesia," *Indonesian Quarterly* Vol. XVII No. 4, (1989).

¹⁷Lihat I. Tubagus Fery, "Subsidi Pupuk dan Kesejahteraan Petani," *Analisis CSIS* vol. XVIII no. 2 (1989).

Gambar 1



Sumber: Anne Booth, *Agricultural Development in Indonesia*, Allen & Unwin, Sydney 1988.

membuat banyak penduduk desa mencari pekerjaan di luar sektor pertanian.

Dari teori bahwa transformasi struktural pertanian seharusnya membawa pada pertanian yang berorientasi pasar dengan lebih menitikberatkan pada tanaman dengan nilai tukar yang tinggi,¹⁸ kebijakan pertanian di Indonesia tampaknya tidak sesuai. Dibandingkan dengan tanaman lainnya, komoditi tanaman pangan pada dasarnya memang mempunyai elastisitas permintaan dan nilai tukar yang lebih rendah. Oleh sebab itu, ditinjau dari jenis tanaman andalan, kebijakan pemerintah tampaknya tidak mendukung proses transformasi tersebut karena selama ini perhatian pada tanaman pangan masih tetap lebih besar.

Konsentrasi Produksi

Terdapat satu cara yang mungkin dapat memperbaiki nilai tukar komoditi pertanian tanaman pangan berupa perubahan struktur produksi pertanian menjadi yang sering disebut pengkonsentrasian (pemusatan) produksi.¹⁹ Dalam pasar yang lebih terkonsentrasi, pengaruh usaha tani akan semakin besar dalam menentukan harga. Sebagai contoh, dalam industri pengolahan misalnya, 5-10 produsen saja kadang-kadang telah mencapai lebih dari 50% dari total market share.

Dalam usaha tani yang terkonsentrasi, perubahan struktur produksi dipengaruhi

¹⁸Lihat D. Gale Johnson, *Agricultural Policy and Trade* (New York: New York University Press, 1985).

¹⁹Lihat US Congress, Office of Technology Assessment, *Technology, Public Policy and the Changing Structure of American Agriculture*, OTA-F-285 (Washington, D.C.: US Government Printing Office, Maret 1986).

pula oleh apa yang sering disebut dalam ilmu manajemen sebagai integrasi vertikal yaitu suatu sistem di mana produsen melakukan pengawasan melalui beberapa tahap baik melalui kontrak maupun pemilikan.²⁰ Hal ini biasanya dilakukan dengan cara membuat jaringan pemasaran output atau pemasok input untuk suatu produk yang dihasilkan. Sehingga suatu produsen komoditi pertanian tertentu akan mempunyai jaringan pemasaran dan pemasokan yang tertentu pula. Secara praktis ini dapat dilakukan dengan membentuk organisasi petani atau mengaktifkan institusi seperti KUD yang sudah ada agar lebih mewakili kepentingan petani. Sistem ini akan dapat meningkatkan baik kuantitas maupun kualitas produk pertanian sesuai dengan permintaan pasar. Dengan demikian dalam jangka panjang, sistem ini dapat meningkatkan harga komoditi pertanian. Tetapi dengan demikian timbul masalah baru karena secara politis, peningkatan harga pangan di Indonesia tidak diharapkan.

Masalah konsentrasi produksi ini tidak mudah diterapkan di Indonesia mengingat berbagai kendala. Pertama, secara tradisional masalah subsistensi pertanian yang dicirikan oleh lahan sempit, sangat tidak mendukung konsentrasi produksi yang membutuhkan skala usaha yang lebih besar. Kedua, pertumbuhan populasi yang tinggi di Indonesia sangat membutuhkan pangan dengan harga yang relatif murah. Padahal, peningkatan konsentrasi produksi pertanian dalam jangka waktu yang relatif lama cenderung akan meningkatkan harga melalui peningkatan biaya pemasaran dan pengepakan serta berkurangnya persaingan. Ketiga, pengkonsentrasian produksi akan cenderung me-

²⁰Ibid.

nyebabkan peningkatan efisiensi yang mungkin akan menurunkan permintaan tenaga kerja. Oleh sebab itu walaupun mungkin merupakan solusi ideal, konsentrasi produksi ini masih merupakan kebijakan jangka panjang di Indonesia.

Gambaran Mikro di Dalam Usaha Tani

Kelebihan suplai tenaga kerja di sektor pertanian erat kaitannya dengan penggunaan tenaga kerja di dalam usaha tani di pedesaan. Selama ini, terjadi penurunan penyerapan kerja di dalam usaha tani per satuan luas per tanaman per musim yang disebabkan oleh turunnya harga gabah secara riil, naiknya tingkat upah, berkembangnya kesempatan kerja di luar sektor pertanian dan adanya gejala polarisasi penguasaan tanah.²¹

Penurunan nilai tukar komoditi pertanian terutama beras selama ini telah menurunkan permintaan tenaga kerja bayaran di dalam usaha tani. Meskipun demikian hal ini tidak terjadi melalui penurunan tingkat upah secara nominal karena pada kenyataannya upah pekerja bayaran juga mengalami kenaikan. Masalahnya adalah bahwa kenaikan tersebut terjadi karena pengaruh tarikan naiknya upah di luar sektor pertanian yang jauh lebih tinggi dan mobilitas tenaga kerja. Dengan perkataan lain upah tenaga kerja bayaran di sektor pertanian secara relatif menurun dibandingkan tenaga kerja di luar sektor pertanian. Oleh sebab itu, kesempatan kerja yang lebih banyak di luar sektor pertanian dan diikuti oleh perpindahan tenaga kerja keluar dari sektor perta-

nian telah mengurangi penyerapan tenaga kerja di dalam sektor pertanian. Naiknya tingkat upah tenaga kerja bayaran secara nominal karena pengaruh kenaikan tingkat upah di luar sektor pertanian ini juga meningkatkan penggunaan tenaga kerja keluarga dan penggunaan barang modal seperti traktor dalam usaha tani.

Peningkatan sumbangan tenaga kerja keluarga di dalam usaha tani di Jawa ditunjukkan oleh persentase jumlah jam kerja tenaga kerja keluarga dari jumlah jam kerja total yang meningkat dari 13% di tahun 1970 menjadi 26,6% di tahun 1980. Peningkatan penggunaan tenaga kerja keluarga di dalam usaha tani ini di antaranya disebabkan oleh meningkatnya nilai upah tenaga kerja keluarga yang lebih tinggi dibandingkan dengan kenaikan nilai upah untuk tenaga kerja bayaran. Hal ini ditambah dengan peningkatan nilai surplus untuk penggarap²² yang menyebabkan peningkatan pendapatan petani penggarap dan pada akhirnya akan meningkatkan penggunaan tenaga kerja dalam keluarga.

Sebenarnya masih terdapat beberapa faktor lain yang berpengaruh terhadap penggunaan tenaga kerja di pedesaan. Faktor-faktor tersebut di antaranya adalah peningkatan produktivitas tanah karena penggunaan teknologi dan banyaknya jumlah rumah tangga petani yang tak bertanah. Tingginya tingkat kesuburan tanah, akan membuat penggunaan tanah semakin intensif dan seterusnya akan meningkatkan permintaan tenaga kerja. Dari segi penawaran tenaga kerja, banyaknya rumah tangga petani tak bertanah akan meningkatkan suplai tenaga kerja

²¹Lihat Kasryno, *Prospek Pembangunan Ekonomi*.

²²Nilai surplus untuk penggarap adalah nilai hasil output dikurangi biaya sarana produksi, tenaga bayaran, biaya modal dan nilai sewa tanah.

bayaran pada usaha tani. Faktor-faktor lain yang menurunkan penggunaan tenaga kerja adalah migrasi penduduk ke kota dan semakin luasnya tanah garapan. Faktor yang terakhir ini sangat bersifat relatif. Artinya tidak dapat dikatakan secara sederhana bahwa hubungannya bersifat langsung dalam arti bahwa semakin luas tanah garapan usaha tani, semakin sedikit penggunaan tenaga kerja. Yang ingin ditekankan di sini adalah bahwa dengan tanah garapan yang luas, petani pemilik usaha tani merasa lebih efisien menggunakan mesin-mesin dalam mengolah tanah dibandingkan menggunakan tenaga manusia.

Penutup

Dalam indikator yang bersifat makro di atas, terlihat bahwa ciri umum yang muncul adalah turunnya sumbangan sektor pertanian terhadap PDB disertai dengan perpindahan penduduk dari sektor pertanian di desa ke sektor lain di kota terutama jasa. Pertumbuhan lapangan kerja di desa tampaknya tidak seimbang dengan pertumbuhan angkatan kerja di desa.

Marginalisasi pemilikan tanah dan subsistensi pertanian, penurunan nilai tukar komoditi pertanian tanaman pangan, peningkatan pendapatan petani yang tidak sebanding dengan peningkatan produksi serta pengaruh lebih tingginya pendapatan di luar sektor pertanian ternyata telah mendorong petani untuk keluar dari sektor pertanian dan mencari pekerjaan di sektor lain. Pengkonsentrasian produksi, di antaranya melalui pertanian kolektif dan penentuan harga

oleh petani dan menyerahkannya pada mekanisme pasar dalam jangka pendek akan dapat meningkatkan harga pangan dan mungkin meningkatkan pendapatan petani. Walaupun mungkin dapat meningkatkan pendapatan petani, peningkatan harga pangan ini secara politis sering dihindari. Masih perlu dilakukan studi empiris lanjutan mengenai hal ini, tetapi tampaknya kebijakan pertanian di negara terbesar nomor lima di dunia berdasarkan jumlah penduduknya ini perlu mempertimbangkan keuntungan ekonomis (*economic benefit*) dan biaya politis (*political cost*).

Selama sektor lain dapat menampung, pelimpahan tenaga kerja dari sektor pertanian ini akan berdampak positif karena dapat meningkatkan efisiensi usaha tani di pedesaan dan meningkatkan alokasi sumberdaya. Perpindahan tenaga kerja pertanian keluar dari sektor pertanian akan lebih meningkatkan produktivitas per pekerja tenaga kerja pertanian. Tetapi tampaknya proses ini tidak mudah mengingat beberapa faktor. Pertama, taraf pendidikan dan keterampilan petani yang relatif lebih rendah dibandingkan tenaga kerja di sektor lain, dan kedua, dibutuhkan lapangan kerja yang cukup di sektor non-pertanian untuk menampung pelimpahan tenaga kerja dari sektor pertanian. Oleh sebab itu yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana dapat mempercepat perpindahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor lain agar produktivitas per pekerja meningkat adalah hal yang perlu dilakukan secepatnya untuk mengurangi beban di sektor pertanian. Dengan demikian tampak bahwa kebijakan di dalam sektor pertanian tidak dapat berdiri sendiri dan sangat tergantung dari kebijakan pembangunan di sektor lainnya.

Dokumen

RINGKASAN PERISTIWA ASEAN Kegiatan-kegiatan ASEAN

Penyusun:

SUDIBYO (Editor), Yoyok ARIESSUSANTO, F. ANDREA

- I. SIDANG PARA MENLU ASEAN
- II. KERJASAMA EKONOMI ASEAN
 - A. Perkembangan Ekonomi ASEAN
 - B. Gagasan Pembentukan Dewan Menteri Ekonomi ASEAN
 - C. Peranan ASEAN dalam GATT
 - D. Kerjasama Industri, Mineral dan Energi
 - 1. Masalah Potensi Energi ASEAN
 - 2. Pengembangan Energi Non-Minyak
 - E. Kerjasama Perdagangan dan Pariwisata
 - 1. Forum Pariwisata ASEAN ke-9
 - 2. Pertemuan Sub-Komite Pariwisata ASEAN
 - 3. Kunjungan Wisatawan ke ASEAN
 - 4. Kerjasama Ekonomi dan Perdagangan
- III. KERJASAMA NON-EKONOMI ASEAN
 - A. Kerjasama Peningkatan Sumber Daya Manusia
 - 1. Masalah Tenaga Kerja Trampil
 - 2. Informasi Ketenagakerjaan
 - B. Kerjasama Keamanan
 - 1. Masalah Fasilitas Militer
 - 2. Masalah ZOPFAN
 - 3. Kerjasama Industri Pertahanan
- IV. KERJASAMA NON-PEMERINTAH (NGO)
 - A. Kerjasama Antar Parlemen ASEAN (AIPO) Pertemuan Ketua Delegasi AIPO
 - B. Kerjasama Pemuda ASEAN Dialog Pemuda Indonesia-Malaysia
- V. HUBUNGAN ASEAN DENGAN MITRA DIA-LOG
 - A. Hubungan ASEAN-Jepang
 - 1. Kerjasama Kebudayaan
 - 2. Peranan Sektor Swasta Jepang
 - B. Hubungan Ekonomi ASEAN-AS
 - C. Hubungan ASEAN-MEE
 - 1. Lokakarya ASEAN-MEE
 - 2. Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN-MEE
- VI. USAHA ASEAN MEMBANTU PENYELESAI-AN KONFLIK KAMBOJA
 - A. Pertemuan Informal tentang Kamboja (PIK)
 - 1. Persiapan-persiapan
 - 2. Sidang-sidang PIK

I. SIDANG PARA MENLU ASEAN

Pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN berlangsung di Kuching tanggal 15 Februari 1990 untuk membahas prakarsa Australia mengenai penyelesaian konflik Kamboja, dan persiapan Pertemuan ASEAN-MEE yang akan berlangsung tanggal 16 Februari 1990.

Seusai pertemuan, Menteri Luar Negeri Ali Alatas mengatakan kepada pers bahwa: (1) semua negara anggota ASEAN mendukung prakarsa Australia; (2) perundingan Kamboja macet karena empat faksi yang bertikai belum menyetujui siapa yang akan memerintah sampai pemilu terlaksana; (3) tiga faksi yang tergabung dalam pemerintahan Koalisi CGDK masih bertempur melawan faksi Hun Sen dukungan Vietnam; (4) masalah Khmer Merah dan isu-isu lainnya akan dirundingkan dalam Pertemuan Informal Kamboja (PIK) di Jakarta tanggal 26-28 Februari 1990 (*Kompas*, 16-2-1990) (Lihat usaha ASEAN membantu menyelesaikan konflik Kamboja).

Para Menlu ASEAN sepakat: (1) mendesak negara-negara Asia-Pasifik untuk tidak tergesa-gesa membenarkan suatu kelompok ekonomi regional; (2) menyerukan agar pembicaraan mengenai usul Australia untuk membentuk Forum Kerjasama Ekonomi Asia-Pasifik dilanjutkan; (3) agar dalam pertemuan tingkat menteri di Singapura pada bulan Juni 1990 tidak menghendaki pelebagaan APEC (*Kompas*, 17-2-1990).

II. KERJASAMA EKONOMI

A. PERKEMBANGAN EKONOMI ASEAN

Antara tanggal 1 Januari 1990 memberitakan laporan Nomura Research Institute Inc., suatu lembaga independen di Jepang, yang mengatakan bahwa: (1) Indonesia dan Malaysia menjadi semakin menarik sebagai basis produksi perusahaan-perusahaan asing, karena ekonomi Muangthai telah mencapai titik puncak sedangkan Filipina sedang dalam situasi yang kurang nyaman akibat kudeta; (2) pola pertumbuhan tradisional di Asia telah hancur karena kesenjangan dalam kompetisi ekspor semakin meluas; (3) pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 1990 diperkirakan akan naik menjadi 6,5% dari 6,2% pada tahun 1989. Hal ini disebabkan oleh permintaan dalam negeri yang semakin kuat; (4) ekspor non-migas Indonesia akan naik karena rangsangan nilai tukar mata uang yang kompetitif dan membanjirnya investasi yang berorientasi ekspor dalam dua tahun terakhir ini; (5) pertumbuhan ekonomi Malaysia

diperkirakan akan naik dari 8,2% tahun 1989 menjadi 8,5% tahun 1990. Hal ini disebabkan oleh peningkatan permintaan dalam negeri dan pengalihan investasi dari Muangthai; (6) perekonomian Filipina akan turun dari 5,7% pada tahun 1989 menjadi 4,8% tahun 1990, karena kepercayaan internasional semakin menurun, akibat kudeta dan memburamnya masa depan ekonomi negara itu; (7) Muangthai yang telah kelewat tinggi pertumbuhan ekonominya selama dua tahun terakhir ini akan mengalami penurunan dari 10,3% pada tahun 1989 menjadi 8% pada tahun 1990. Hal ini disebabkan oleh selain menurunnya investasi asing juga oleh banyaknya kebijakan pembatasan; (8) ekonomi Singapura akan turun dari 8,9% pada tahun 1989 menjadi 7,2% tahun 1990. Hal ini juga mencerminkan penurunan perdagangan dunia dan pasar kerja yang ketat.

Sementara itu, dalam pernyataannya yang disiarkan oleh Kantor Penerangan PBB di Jakarta tanggal 25 Januari 1990, Sekretaris Eksekutif ESCAP, A.M.S. Kirbria mengatakan bahwa: (1) kecuali Brunei Darussalam semua anggota ASEAN berhasil mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang cukup mantap, terutama Muangthai, walaupun di antara negara anggotanya terjadi penurunan; (2) Muangthai bukan hanya menjadi salah satu negara anggota ASEAN yang paling tinggi pertumbuhan ekonominya, tetapi juga merupakan salah satu negara yang paling tinggi pertumbuhan ekonominya di dunia; (3) pertumbuhan ekonomi Muangthai dalam tahun 1989 mencapai 10%, tetapi hal ini mengalami penurunan bila dibandingkan dengan tahun 1988 yang mencapai 11%, sedangkan pada periode yang sama Singapura juga turun dari 11% menjadi 9,4%; (4) pada periode yang sama Indonesia dan Malaysia berhasil mempertahankan penampilan mereka dengan pertumbuhan masing-masing 5,8% dan 8%; (5) lemahnya pertumbuhan ekspor Filipina menyebabkan pertumbuhan ekonominya turun dari 6,8% pada tahun 1988 menjadi 6% pada tahun 1989; (6) pertumbuhan ekonomi Indonesia selain diperoleh dari keuntungan kenaikan harga minyak bumi juga dari keberhasilan usaha meningkatkan ekspor non-migas pada tahun 1989; (7) diperkirakan pada tahun 1990 pertumbuhan ekonomi Indonesia akan turun menjadi 5% dan pada tahun 1991 akan turun lagi menjadi 4,7%; (8) pada periode yang sama pertumbuhan ekonomi Malaysia akan turun menjadi 6,5% dan turun lagi menjadi 4,9%; (9) pada tahun 1990 Singapura akan mengalami penurunan menjadi 8,9% dan 7,2% tahun 1991; (10) pada tahun 1990-an perekonomian Filipina diperkirakan akan pulih tetapi jika pada tahun 1989 pertumbuhannya hanya mencapai 6,4%, maka pada tahun 1990 hanya

akan meningkat menjadi 6,5%; (11) Filipina merupakan negara anggota ASEAN yang paling buruk pertumbuhan ekspornya. Jika pada tahun 1988 pertumbuhannya mencapai 23,7%, maka pada tahun 1989 turun menjadi 13,4%; (12) penurunan ekspor yang terjadi di Indonesia tidak setajam yang terjadi di Filipina. Jika pada tahun 1988 mencapai 12,6% maka pada tahun 1989 menjadi 10%; (13) pada tahun 1990 pertumbuhan ekspor Indonesia diperkirakan akan turun menjadi 3,2% dan pada tahun 1991 akan naik lagi menjadi 5,5%; (14) Malaysia yang pada tahun 1989 berhasil meningkatkan pertumbuhan ekspornya, pada tahun 1990 akan menghadapi penurunan menjadi 9,4%; (15) pertumbuhan ekspor Singapura tahun 1989 mencapai 24,1%, pada tahun 1990 diperkirakan akan turun menjadi 7,9%, meskipun pada tahun 1988 pertumbuhannya mencapai 39,3%; (16) di antara negara-negara berkembang hanya Muangthai yang paling menonjol pertumbuhan ekspornya, yang pada periode 1987-1989 rata-rata mencapai 30%, dan diperkirakan akan terus berkembang di atas 20% pada tahun 1990-an; (17) pertumbuhan ekspor Muangthai terutama didorong oleh peningkatan penanaman modal asing yang diarahkan pada proyek-proyek yang berorientasi ekspor; (18) ASEAN harus menghadapi tekanan-tekanan proteksionistis dan friksi-friksi yang terjadi dalam perdagangan dunia; (19) langkah anti dumping yang diambil oleh AS dan MEE terhadap ekspor mereka telah membuat kelabu prospek pertumbuhan ekspor yang berkelanjutan; (20) dalam beberapa tahun terakhir, ASEAN telah berhasil mengundang penanam modal langsung; (21) pada tahun 1988 pertumbuhan penanaman modal asing langsung di Indonesia dan Muangthai meningkat dua kali lipat, sedangkan di Malaysia dan Filipina hanya meningkat satu setengah kali lipat (*Antara*, 26-1-1990).

B. GAGASAN PEMBENTUKAN DEWAN MENTERI EKONOMI ASEAN

Dalam seminar nasional yang bertema "Prospek Regional Pasifik Barat Daya" yang berlangsung di Ujungpandang tanggal 15 Februari 1990, Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa: (1) saat ini ASEAN ketinggalan untuk mengantisipasi strategi Jepang yang akibatnya akan menimbulkan globalisme dan regionalisme ekonomi; (2) bila ASEAN tidak segera mengorganisasikan dirinya, termasuk perkembangan dan keterkaitan organisasi ekonomi serta perencanaan antara anggotanya, maka ASEAN tidak akan dapat mengambil inisiatif untuk memajukan ekonominya; (3)

dewasa ini negara-negara anggota ASEAN telah banyak kehilangan inisiatif, sementara Jepang mempunyai strategi mendasar dan berjangka jauh yang disertai dengan pelaksanaan yang sangat canggih; (4) periode 1973-1983 merupakan periode kepemimpinan ekonomi di Pasifik beralih dari AS ke Jepang; (5) strategi Jepang yang mendorong pengembangan industri di Asia Tenggara dengan memperkuat sektor swasta, sangat menarik negara-negara yang sektor swastanya lemah seperti di Indonesia; (6) pada umumnya di negara-negara Asia Tenggara dan negara-negara berkembang terdapat ketentuan yang melindungi pengusaha dalam negeri, oleh karena itu secara maksimal yang dapat dilakukan Jepang adalah usaha patungan; (7) usaha patungan memerlukan modal yang besar, oleh sebab itu Jepang berusaha mencari partner yang baik karena ia tidak mau kehilangan modalnya; (8) dalam 2-3 tahun terakhir ini negara-negara anggota ASEAN sibuk melayani investasi Jepang yang melonjak dengan cepat; (9) koordinasi perencanaan ekonomi antar anggota ASEAN sampai saat ini belum tampak; (10) integrasi ekonomi ASEAN terjadi bukan berkat kerjasama ekonomi antar anggota, tetapi akibat dari kebijakan dan kegiatan investasi Jepang; (11) sampai dengan KTT Manila 1987 kerjasama ekonomi ASEAN masih dapat dikatakan untuk menurunkan atau mengurangi berbagai kendala perdagangan antar sesama anggotanya; (12) sampai tahun 1987 Indonesia masih selalu dianggap kurang kooperatif untuk membuka pasarnya bagi produk-produk sesama anggota ASEAN; (13) untuk menghadapi tantangan saat ini, ASEAN harus meningkatkan kerjasama ekonomi dan perdagangan dengan meningkatkan kemampuan dan fungsi Sekretariat ASEAN serta budget; (14) salah satu rekomendasi panitia ahli yang disusun beberapa tahun lalu untuk membentuk Dewan Menteri yang dapat memadukan kebijakan ekonomi dan politik ASEAN perlu diwujudkan (*Kompas*, 17-2-1990).

C. PERANAN ASEAN DALAM GATT

Lokakarya Putaran Uruguay bagi Negara-negara ASEAN berlangsung di Jakarta tanggal 12-16 Februari 1990 yang diprakarsai oleh Pemerintah Belanda dan Sekretariat GATT merupakan tindak lanjut seminar GATT bulan September 1989 di Jakarta.

Menteri Muda Perdagangan RI, Dr. Soedradjat Djiwandono, mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) masalah utama perundingan Putaran

Uruguay adalah pengakuan lebih penuh dan keterpaduan masalah-masalah yang berkembang di negara-negara berkembang dalam kerangka sistem perdagangan internasional; (2) di samping komoditi tradisional, negara-negara maju dan negara-negara berkembang juga berbeda pandangan mengenai bidang-bidang baru yang mencakup masalah jasa, investasi dan hak cipta; (3) keinginan negara-negara berkembang agar tekstil dan pakaian jadi diintegrasikan ke dalam GATT ditentang oleh negara maju yang menghendaki jenis komoditi ini dimasukkan dalam MFA semakin mempersulit tercapainya kesepakatan; (4) untuk mengatasi kesulitan, semua negara anggota Putaran Uruguay harus mendukung kesepakatan dasar Pertemuan Tingkat Menteri GATT di Punta Del Este; (5) negara-negara ASEAN dapat berperan untuk menjembatani perbedaan pendapat antara negara maju dan negara berkembang; (6) keikutsertaan negara berkembang dalam Putaran Uruguay sebenarnya untuk mengharapkan agar terjadi perdagangan yang lebih bebas dan akses pasar yang lebih baik untuk barang dagangan mereka; (7) negara-negara ASEAN agar meneruskan dan memperkuat kerjasama untuk saling mendukung masalah yang diperjuangkan di Putaran Uruguay; (8) kerjasama ASEAN dapat dijalankan dengan mulus karena negara-negara anggotanya mendorong *liberasi* perdagangan internasional (9) salah satu usul dari kelompok Pejabat Senior Perdagangan ASEAN atau *ASEAN Senior Trade Officials* (ASTO) adalah integrasi perdagangan tekstil ke dalam GATT dan liberasi perdagangan produk-produk tropis.

Sementara itu, GJHC Kramer yang mewakili Pemerintah Belanda mengatakan bahwa: (1) Belanda akan menjembatani perdebatan pendapat yang muncul dalam negosiasi Putaran Uruguay yang sidang penutupannya akan berlangsung di Brussels akhir tahun 1990; (2) untuk mencapai hasil yang diharapkan dalam Putaran Uruguay, dalam waktu sepuluh bulan ini kedua pihak harus melakukan kerja keras; (3) jangkauan GATT harus diperluas, terutama untuk bidang baru, seperti jasa, investasi dan hak cipta, karena banyak negara mengalami stagnasi ekonomi, peningkatan proteksionisme dan pendekatan bilateral dalam penyelesaian konflik perdagangan; (4) beberapa hal yang perlu diubah dari Putaran Uruguay adalah: (a) anti dumping; (b) peraturan atau pengecualian GATT untuk negara berkembang; (c) tekanan-tekanan yang mengancam atau menggoyahkan tatanan GATT sendiri (*Suara Karya*, 13-2-1990).

D. KERJASAMA INDUSTRI, MINERAL DAN ENERGI

1. Masalah Potensi Energi ASEAN

Seminar Energi 90 berlangsung di Manila tanggal 24-27 Januari 1990 untuk membahas peranan energi minyak bumi menjelang abad ke-21 di negara-negara berkembang, terutama di kawasan Asia-Pasifik.

Menteri Pertambangan dan Energi Indonesia, Ir. Ginandjar Kartasasmita, mengatakan pada pertemuan itu bahwa: (1) pada akhir dekade 1990 ASEAN dapat menjadi pengimpor energi penuh, terutama bila suplai energi yang berasal dari kawasan ASEAN tidak banyak bertambah; (2) produksi energi ASEAN dalam tahun 1988 mencapai 3,6 juta barrel setara minyak per hari (BOE atau *barrel of equivalent*), sedangkan permintaan energinya hanya 2,1 BOE/hari sehingga ASEAN memiliki surplus energi 1,5 BOE/hari; (3) selama lima tahun terakhir permintaan energi ASEAN rata-rata meningkat 8%/tahun dan jika keadaan ini tetap konstan sedangkan supplainya tidak bertambah, maka pada dekade 1990-an permintaan energi dapat mencapai 5,3 juta BOE/hari dan akibatnya ASEAN akan mengalami defisit energi sekitar 1,7 juta BOE/hari; (4) permintaan energi di Asia-Pasifik, terutama ASEAN akan tetap tinggi; (5) surplus energi ASEAN sulit dipertahankan, karena hanya Indonesia, Malaysia dan Brunei Darussalam yang mengekspor gas, minyak bumi dan batu bara, sedangkan tiga negara anggota ASEAN yang lain merupakan negara pengimpor minyak penuh; (6) jika harga minyak naik sampai US\$30/barrel, dapat diperkirakan bahwa pada akhir dekade 1990-an ASEAN perlu menyisihkan dana sekitar US\$18 milyar/tahun untuk membeli energi minyak; (7) ASEAN perlu melakukan studi secara multinasional untuk mencari berbagai kemungkinan agar lebih mandiri di bidang energi yang didasarkan pada kepentingan nasional setiap negara tanpa melalakan kerjasama antara negara anggota ASEAN; (8) pemakaian sumber-sumber energi non-minyak di kawasan ASEAN sangat penting, karena ketergantungan yang terlalu besar pada energi minyak bumi sangat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di masa mendatang; (9) kemandirian ASEAN di bidang energi dapat melepaskan ketergantungannya pada sumber-sumber energi di luar ASEAN; (10) pencarian sumber minyak baru di ASEAN perlu terus dilanjutkan; (11) diversifikasi dan pengembangan sumber energi diutamakan pada energi yang tidak dapat diekspor seperti tenaga air, panas bumi, matahari, biomas dan gambut; (12) minimal terda-

pat 3,5 milyar ton batu bara dan 150 trilyun kaki kubik gas alam yang telah ditemukan dan dapat diproduksi di lima negara anggota ASEAN, sedangkan cadangan minyak yang sudah ditemukan sekitar 13,4 milyar barrel; (13) diperkirakan masih terdapat cadangan batu bara sekitar 28 milyar ton dan 350 trilyun kaki kubik gas alam; (14) cadangan sangat penting untuk memenuhi kebutuhan energi domestik masing-masing anggota dan dapat diperjualbelikan antar sesama anggota ASEAN (*Kompas*, 25-1-1990).

2. Pengembangan Energi Non-Minyak

Simposium Kerjasama Energi Pasifik ke-4 berlangsung di Tokyo tanggal 30 Januari 1990, dihadiri oleh utusan 15 negara, termasuk ASEAN, dan Prof. Dr. Subroto selaku Sekjen OPEC dan Dirjen Tenaga Listrik dan Energi Baru Indonesia, Prof. Dr. A. Arismunandar.

Ketua Kelompok Eksportir Batu Bara ASEAN, Achmad Priyono, mengatakan dalam pertemuan itu bahwa: (1) Indonesia, Muangthai, Filipina dan Malaysia sedang mengembangkan penggunaan sumber non-minyak, seperti batu bara, gas alam, tenaga air dan tenaga panas bumi sebagai sumber energinya; (2) proses diversifikasi sumber energi selain minyak yang sudah dimulai sejak terjadi krisis minyak tahun 1973-1974 sampai sekarang belum ketinggalan momentum; (3) untuk memenuhi permintaan energi tenaga listrik dan semen seiring dengan lajunya pembangunan ASEAN, sumber energi non-minyak merupakan pilihan utama karena harganya bersaing; (4) meskipun Malaysia merupakan negara pengeksport minyak dan mempunyai cadangan gas alam yang berlimpah, namun tetap menggunakan batu bara untuk pembangkit tenaga listriknya di Serawak; (5) sumber minyak yang terbatas di Muangthai dan penemuan baru cadangan gas alam di Teluk Thailand, kemungkinan akan dimanfaatkan untuk mencukupi kebutuhan energi di dalam negeri; (6) ketergantungan Muangthai pada minyak impor untuk memenuhi kebutuhan energi di dalam negeri tahun 1973 mencapai 94,4% dan pada tahun 1985 turun menjadi 53,8%; (7) cadangan batu bara Filipina yang cukup besar kemungkinan akan dimanfaatkan sebagai sumber energi pembangkit tenaga listrik bertenaga batu bara yang akan dibangun di Batangas Luzon Selatan dengan kapasitas 300-600 Mw dan diperkirakan akan selesai pada tahun 2000; (8) Indonesia sedang mengembangkan pusat pembangkit listrik bertenaga batu bara di Surabaya yang berkapasitas 4x400 Mw dan Proyek Paiton I

dengan kapasitas 2x400 Mw; (9) andil batu bara sebagai sumber energi di Indonesia pada akhir Pelita III (1983/1984) baru mencapai 0,51% dan pada akhir Pelita IV (1988/1989) meningkat menjadi 6,1%, dan diperkirakan pada masa mendatang akan terus meningkat lagi; (10) tiga penyebab kecenderungan ASEAN menggunakan batu bara sebagai sumber energi adalah: (a) usaha untuk mengurangi ketergantungan impor minyak; (b) harga batu bara relatif lebih murah dibandingkan sumber energi lainnya; (c) makin pesatnya pertumbuhan ekonomi ASEAN yang mendorong peningkatan permintaan tenaga listrik dan semen (*Antara*, 31-1-1990).

E. KERJASAMA PERDAGANGAN DAN PARIWISATA

1. Forum Pariwisata ASEAN ke-9

Forum Pariwisata ASEAN ke-9 atau Forum Pariwisata ASEAN 1990 atau *ASEAN Tourism Forum 1990* (ATF) berlangsung di Pattaya tanggal 13-18 Januari 1990, dihadiri sekitar 1.100 peserta termasuk 259 perusahaan pariwisata di ASEAN dan 250 perusahaan pariwisata dari luar kawasan ASEAN dengan mengambil tema "Pariwisata ASEAN: Menuju Destinasi Kualitas" (*Business News*, 17-1-1990).

Presiden Badan Otoritas Pariwisata Muangthai, Korn Dabbaransi, mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) semua negara anggota ASEAN agar mempererat kerjasama untuk menggalakkan kepariwisataan regional dan meningkatkan jasa pelayanan; (2) diperkirakan jumlah wisatawan ke ASEAN mengalami peningkatan dramatis, dari 14,5 juta wisatawan pada tahun 1988 menjadi 22,5 juta orang dalam rangka Visit ASEAN Year 1992 (*Antara*, 15-1-1990); (3) kerjasama pariwisata antara pemerintah dan swasta di ASEAN yang berusaha menjaga kelestarian dan mengembangkan sumber-sumber pariwisata tidak dapat diabaikan; (4) sesama unsur pariwisata di ASEAN, baik pemerintah maupun swasta, perlu menjaga keseimbangan produk pariwisata dan promosinya; (5) perkembangan yang terlalu cepat akan menciptakan dampak terhadap nilai-nilai kebudayaan dan lingkungan hidup; (6) penentuan harga produk dan jasa pariwisata sebaiknya tidak terlalu diserahkan kepada mekanisme pasar, agar para wisatawan tidak dimanipulasi oleh para operator wisata; (7) dalam pertemuan ini yang paling penting adalah saling tukar-menukar gagasan dan pendapat (*Suara Pembaruan*, 18-1-1990).

Sementara itu Dirjen Pariwisata Indonesia mengatakan bahwa: (1) ASEAN memerlukan sebuah sub-organisasi bagi ASEANTA agar memungkinkan negara-negara Asia Tenggara non-ASEAN dapat ikut serta dan badan baru ini akan berfungsi di bawah ASEANTA yang bergerak untuk mengembangkan potensi kepariwisataan di Vietnam, Laos, Kamboja dan Myanmar; (2) meskipun Kamboja harus mencapai perdamaian terlebih dahulu, tetapi negara itu telah kedatangan 3.000 wisatawan asing; (3) Vietnam telah menegaskan niatnya untuk mempromosikan pariwisata sebagai suatu cara untuk membangun ekonominya; (4) negara-negara sosialis di Indocina saat ini telah mulai melibatkan diri dalam bisnis pariwisata, karena itu pembentukan sebuah badan terpisah yang dapat mereka masuki dapat mempercepat laju pengembangan kepariwisataan mereka (*Antara*, 18-1-1990).

2. *Pertemuan Sub-Komite Pariwisata ASEAN*

Pertemuan Sub-Komite Pariwisata ASEAN (SCOT) berlangsung di Pattaya tanggal 11-14 Januari 1990 untuk: (1) menciptakan sadar wisata sehubungan dengan penyelenggaraan Tahun Kunjungan Wisata ASEAN 1991 untuk menarik wisatawan ke ASEAN; (2) memperkuat kerjasama antara organisasi-organisasi pariwisata di kawasan ASEAN (*Antara*, 16-1-1990).

Pertemuan sepakat untuk: (1) meminta negara-negara anggota ASEAN agar memperbesar peranan sektor swasta dalam pengembangan kepariwisataan, dan dalam waktu dekat pemerintah hanya akan sebagai pengawas; (2) memulai kegiatan promosi Tahun Kunjungan Wisata di Perancis, Jerman Barat dan Inggris; (3) menyelenggarakan pertemuan SCOT selanjutnya di Bandung. Hasil lainnya: diperkirakan jumlah wisatawan yang berkunjung ke ASEAN pada tahun 1992 mencapai 22,5 juta orang dan tahun 1994 menjadi 24,8 juta orang. Di samping itu, pada Tahun Kunjungan Wisata ASEAN setiap negara anggota ASEAN akan menyelenggarakan sekurang-kurangnya 30 acara nasional dan akan segera dibentuk paket khusus yang melibatkan sekurang-kurangnya tiga negara anggota ASEAN (*Antara*, 16-1-1990).

3. *Kunjungan Wisatawan ke ASEAN*

Menteri Pariwisata Filipina, Garrudo, mengatakan kepada pers di Manila tanggal 12 Februari 1990 bahwa:

(1) wisatawan mancanegara yang berkunjung ke ASEAN tahun 1992 diharapkan mencapai 22,5 juta orang dan diperkirakan menghasilkan devisa sekitar US\$21 milyar; (2) pada periode 1988-1989 ASEAN mengalami pertumbuhan wisatawan yang belum pernah terjadi dalam sejarah; (3) ASEAN merupakan tujuan wisatawan Asia Timur dan kawasan Pasifik; (4) sasaran kunjungan wisata Filipina tahun 1992 adalah dua juta orang dan pada akhir tahun 1990-an sekitar lima sampai tujuh juta orang (*Antara*, 12-2-1990).

4. *Kerjasama Ekonomi dan Perdagangan*

Dalam seminar sehari dengan judul "Prospek Bisnis Baru ASEAN," yang diselenggarakan oleh World Centre Jakarta, tanggal 28 Februari 1990, Dr. Djisman S. Simandjuntak mengatakan bahwa: (1) keadaan sekarang ini sangat sulit menarik minat para pengusaha ASEAN untuk melakukan kerjasama; (2) pasar ASEAN sangat kecil dibandingkan dengan pasar Eropa Barat, Jepang dan Amerika Serikat; (3) para pengusaha ASEAN masih diragukan dapat melakukan kerjasama; (4) hubungan perdagangan luar negeri ASEAN berorientasi ke negara-negara industri seperti Jepang, Amerika Serikat dan Eropa Barat; (5) peningkatan kerjasama bisnis negara-negara ASEAN masih kecil dan secara umum perdagangan barang dan jasa negara-negara ASEAN terpusat di Singapura; (6) pemanfaatan pasar ASEAN akan dapat mengurangi kerawanan akibat guncangan ekonomi yang mungkin terjadi di negara-negara Pasifik (*Suara Pembaruan*, 1-3-1990); (7) lemahnya hubungan bisnis antara negara-negara ASEAN merupakan cermin persaingan tajam di pasar internasional; (8) investasi Jepang yang semula untuk melayani pasar negara-negara ASEAN dapat menjadi kekuatan integratif yang merupakan rancangan global ekonomi Jepang (*Merdeka*, 1-3-1990).

Dalam makalahnya yang berjudul "Prospek Makro Ekonomi Negara-negara ASEAN," Dr. Mari Pangestu mengatakan bahwa: (1) bila orientasi produksi diarahkan ke luar negara-negara ASEAN, maka peluang bisnis bagi usaha patungan-pengusaha ASEAN harus dapat berhasil; (2) gagalnya kerjasama patungan antara para pengusaha ASEAN disebabkan oleh tiadanya dukungan kebijaksanaan pemerintah negara-negara ASEAN; (3) kebijaksanaan perekonomian pemerintah negara-negara ASEAN itu berorientasi pada perlindungan industri dalam negerinya (*Angkatan Bersenjata*, 1-3-1990); (4) di antara negara-negara ASEAN yang

satu dan lainnya lebih bersifat saling bersaing daripada menjamin suatu kerjasama ekonomi; (5) proteksi atas suatu produksi konsumsi masing-masing negara dilaksanakan secara ketat jika produk itu dihasilkan oleh negara anggota lain, kecuali jika produk itu dapat diekspor; (6) bagi Indonesia, Muangthai merupakan saingan terkuat dalam perdagangan internasional (*Merdeka*, 1-3-1990).

III. KERJASAMA NON-EKONOMI ASEAN

A. KERJASAMA PENINGKATAN SUMBER DAYA MANUSIA

1. Masalah Tenaga Kerja Trampil

Ketua Asosiasi Insinyur Konsultan Malaysia mengatakan kepada pers di Kuala Lumpur tanggal 22 Januari 1990 bahwa: (1) Pertemuan Tahunan Federasi Insinyur Konsultan ASEAN (FACE) akan diselenggarakan di Penang tanggal 10 Februari 1990 untuk membahas masalah tenaga kerja trampil; (2) saat ini Malaysia sangat membutuhkan tenaga kerja yang trampil dan terlatih untuk menangani proyek-proyek besar yang sedang dan akan dilaksanakan; (3) untuk mengatasi kekurangan tenaga trampil dan terlatih, kemungkinan Malaysia akan mendatangkan tenaga kerja jenis itu dari Indonesia dan Filipina; (4) selama ini pemerintah Malaysia tidak mengakui kualifikasi pekerja yang dilatih oleh lembaga teknik swasta; (5) kualifikasi pekerja yang tidak diakui oleh pemerintah akan mudah dieksploitasi dan dibayar dengan upah yang rendah (*Antara*, 22-1-1990).

2. Informasi Ketenagakerjaan

Ketika meresmikan penerbitan Bulletin Ketenagakerjaan Indoline News Letter di Jakarta tanggal 12 Februari 1990, Menteri Tenaga Kerja Cosmas Batubara mengatakan bahwa: (1) kegiatan studi perbandingan, riset dan tukar-menukar informasi dapat berjalan lancar jika didukung oleh jaringan informasi yang dapat diandalkan; (2) perbedaan kebijaksanaan, praktek-praktek dan pendekatan yang dilakukan oleh negara-negara anggota ASEAN di bidang industrial akan merupakan sumber informasi yang sangat bermanfaat bagi kegiatan riset dan studi perbandingan; (3) meskipun proyek program ASEAN tentang studi ketenagakerjaan dan hubungan industrial telah berakhir tahun 1989, tetapi kegiatan tukar-menukar informasi ketenagakerjaan

ASEAN tidak boleh berakhir; (4) jaringan informasi nasional masing-masing negara anggota ASEAN perlu lebih diaktifkan kembali; (5) penerbitan Indoline News Letter akan mempunyai peranan untuk menunjang peningkatan arus informasi ketenagakerjaan di lingkungan ASEAN; (6) liputan yang hanya mencakup hubungan industrial dan hukum perburuhan dalam bulletin ini masih dapat diperluas hingga mencakup semua aspek ketenagakerjaan; (7) ruang lingkup penyebaran bulletin perlu diperluas, bukan hanya di lingkungan ASEAN (*Suara Karya*, 13-2-1990).

B. KERJASAMA KEAMANAN

1. Masalah Fasilitas Militer

Duta Besar Indonesia untuk Malaysia, Soenarso Djajusman, mengatakan kepada pers di Kuala Lumpur tanggal 8 Februari 1990 bahwa: (1) Malaysia mencurigai membaiknya hubungan Indonesia-Singapura, khususnya mengenai kesediaan Indonesia untuk memberikan fasilitas militer di Pekanbaru untuk Angkatan Bersenjata Singapura; (2) Indonesia ingin menjaga hubungan baik dengan Singapura dan menganggapnya bukan sebagai ancaman. Penyediaan fasilitas militer di Pekanbaru karena alasan-alasan praktis saja, seperti perdagangan (*Kompas*, 16-2-1990).

Sementara itu, Deputy Perdana Menteri Malaysia, Ghafar Baba, mengatakan kepada pers di Kuala Lumpur tanggal 15 Februari 1990 bahwa: (1) Malaysia tidak khawatir bila Indonesia semakin dekat dengan Singapura karena negaranya juga memiliki hubungan baik dengan Singapura dan ketiganya adalah anggota ASEAN; (2) penyediaan fasilitas militer Indonesia untuk Singapura bukan menjadi ancaman bagi negaranya, meskipun hubungan baik Indonesia-Malaysia berulang kali dihadang berbagai masalah; (3) sebagai negara mayoritas Islam, Malaysia selalu mewaspadaai militer Singapura yang mayoritas beretnis Cina; (4) Malaysia menghargai hak Indonesia menyediakan fasilitas untuk Angkatan Bersenjata Singapura; (5) setiap masalah dapat diselesaikan melalui perundingan karena negaranya bukan bangsa yang suka berperang (*Kompas*, 16-2-1990).

2. Masalah ZOPFAN

Menteri Pertahanan Malaysia, Tengku Ahmad Ri-

thaudeen, mengatakan kepada pers di Kuala Lumpur tanggal 19 Maret 1990 bahwa: (1) negara-negara anggota ASEAN, khususnya Malaysia, bertanggung jawab untuk mewujudkan ZOPFAN; (2) negaranya ingin melihat agar komitmen ASEAN dalam Deklarasi Kuala Lumpur tahun 1971 dilanjutkan untuk menjamin dan melestarikan perdamaian ASEAN; (3) tawaran Singapura kepada AS bukan untuk mendirikan sebuah pangkalan militer, tetapi hanya untuk menyediakan fasilitas-fasilitas pelayanan dan perawatan (*Angkatan Bersenjata*, 21-3-1990).

3. Kerjasama Industri Pertahanan

Pertemuan informal para Pejabat Industri Pertahanan ASEAN berlangsung di Kuala Lumpur tanggal 21 Maret 1990, dihadiri oleh Menteri Pertahanan Malaysia, Tengku Ahmad Rithaudeen, Pangab Singapura, Winston Choo dan Wakil Menteri Pertahanan Singapura, B.G. Lee, Menteri Pertahanan Filipina, Jenderal Fidel Ramos serta Menristek Prof. Dr. B.J. Habibie untuk membahas kerjasama industri pertahanan ASEAN.

Hasil pertemuan antara lain: (1) mereka sepakat untuk membangun ikatan yang lebih erat guna memperkokoh daya saing produk mereka di pasar dunia; (2) mereka sependapat bahwa pemasaran dan produksi bersama akan mengurangi biaya dan menghemat waktu, selain itu juga memungkinkan produk mereka mencapai hasil dalam pasar dunia yang semakin kuat persaingannya; (3) kemampuan dan kelemahan masing-masing negara anggota dapat untuk saling membantu mengatasi kesulitan; (4) sudah tiba saatnya bagi ASEAN untuk menyatukan kegiatan industri pertahanan; (5) mereka sepakat agar perusahaan-perusahaan alat pertahanan ASEAN membentuk suatu organisasi untuk memajukan tujuan bersama; (6) mereka sependapat bahwa untuk membuat produk yang lebih murah dan lebih baik diperlukan dua atau tiga perusahaan ASEAN untuk bekerjasama; (7) mereka sependapat agar perusahaan-perusahaan pertahanan ASEAN yang ikut serta dalam pameran internasional merupakan suatu kelompok dan bukan sendiri-sendiri; (8) mereka sepakat untuk membentuk suatu pusat informasi di setiap negara anggota ASEAN. Namun demikian mereka juga akan meragukan atas gagasan produksi bersama karena: (a) kepentingan nasional masing-masing negara mungkin akan menjadi faktor penghambat; (b) pada umumnya perusahaan pertahanan ASEAN adalah milik negara yang memungkinkan pemerintah enggan untuk berbagi in-

formasi yang menyangkut kepentingan nasional; (c) bagi yang memiliki teknologi tinggi mungkin tidak memandang perlu kerjasama seperti itu (*Antara*, 22-3-1990).

Sementara itu, Menristek Prof. Dr. B.J. Habibie mengatakan kepada pers di Kuala Lumpur tanggal 22 Maret 1990 bahwa: (1) pada bulan Juni 1996 Indonesia akan mengadakan pameran udara kedua di Bandara Halim Perdanakusumah; (2) untuk mengatasi tingginya persaingan akibat banyak perusahaan dan negara yang bersatu dalam industri pertahanan, ASEAN harus bekerjasama dalam industri jenis itu; (3) meskipun saat ini masih banyak kendala yang harus diatasi, ASEAN harus dapat bersatu dalam berbagai bidang kerjasama; (4) karena masih terdapat perbedaan-perbedaan, baik dalam prioritas dan jumlah anggaran maupun teknologi dan sistem pertahanan di setiap negara anggota ASEAN, maka diperlukan berbagai pendekatan agar kerjasama industri pertahanan itu terlaksana; (5) standarisasi senjata merupakan satu langkah yang dapat ditempuh untuk mengatasi berbagai perbedaan, karena persamaan standar memungkinkan pasaran senjata akan tinggi, sehingga pekerjaan dapat dibagi-bagikan ke masing-masing negara sesuai dengan kemampuannya; (6) pembuatan pesawat N-250 dapat dikerjakan bersama-sama dengan negara ASEAN lainnya, oleh karena itu jika ada negara yang menanamkan investasi suku cadang N-250 maka Indonesia pasti membelinya; (7) sebelum menuju ke arah kerjasama multilateral, perlu terlebih dahulu dilakukan kerjasama bilateral, sehingga dua negara yang kemampuannya sama dapat melempar hasilnya ke pasar seluruh negara anggota ASEAN; (8) untuk mendukung industri pertahanan bersama diperlukan riset pasar, karena pasar diperlukan agar industri tetap berjalan; (9) kerjasama bilateral industri pertahanan dapat dilaksanakan selambat-lambatnya pada akhir abad ke-20 (*Kompas*, 24-3-1990).

Jenderal Purnawirawan Soemitro mengatakan kepada Antara di Kuala Lumpur tanggal 23 Maret 1990 bahwa: (1) anggota ASEAN lainnya harus bersikap akomodatif terhadap Singapura, agar negara ini tidak merasa terancam dan tidak mencari penasihat militer dari Israel. Sikap yang demikian itu akan mendorong ASEAN untuk semakin menjalankan kebijaksanaan berdasarkan fakta saling ketergantungan; (2) kebijaksanaan Indonesia memberi ruang latihan udara bagi Singapura sangat tepat dan negara ASEAN lainnya perlu menjaga kelangsungan hidup negara itu; (3) kecenderungan dunia sekarang bergerak ke arah perda-

maian, saling ketergantungan yang semakin besar dan persaingan ekonomi yang semakin tajam juga; (4) peran Singapura dalam konteks kerjasama regional harus jelas; (5) telah tumbuh kecenderungan untuk membentuk kelompok regional seperti ASEAN, yang banyak menunjukkan hasil yang riil; (6) Singapura dapat dijadikan pusat keuangan, konsultasi dan jasa yang bermanfaat bagi anggota ASEAN lainnya; (7) Singapura harus diberi fungsi yang jelas dengan terlebih dahulu mempelajari kepentingan nasionalnya dan sebab-sebab mengapa negara itu dapat survive dan menjadi negara industri baru; (8) untuk mengatasi masalah seperti di Singapura itu, negara-negara anggota ASEAN harus berjiwa besar; (9) masalah Cina perantauan tidak dapat dikaitkan dengan kebijaksanaan menghadapi Singapura dan hal itu perlu dihapus dari ASEAN agar tidak terperangkap dalam konsep budaya lama mengenai Cina perantauan; (10) sekarang merupakan masa transisi dari era kolonialisme dan perang dingin menuju ke arah dunia yang lebih damai, sehingga ada tuntutan-tuntutan baru untuk mengatasinya secara tepat; (11) beberapa ciri era baru sekarang ini ialah: (a) dunia semakin kecil; (b) hubungan antar bangsa semakin erat; (c) kompetisi semakin tajam; (d) perdamaian, perikemanusiaan dan pembangunan semakin meningkat; (12) pola-pola dan budaya lama yang selalu mengandung kecurigaan satu sama lain secara sadar harus dilepaskan dan diganti dengan pola kerjasama; (13) Singapura perlu diajak menyusun konsep bersama untuk mempertemukan kepentingan nasional masing-masing negara anggota ASEAN; (14) pengaturan keamanan bersama yang bukan pakta militer dan bersifat *inward looking* (pandangan ke dalam) sangat penting dan diperlukan untuk menghilangkan kecurigaan satu sama lain yang merupakan hambatan utama untuk kerjasama. Di samping itu jika kerjasama militer sudah berjalan maka kerjasama di bidang lainnya akan mudah dilaksanakan (*Antara*, 23-3-1990).

Menteri Pertahanan Filipina, Fidel Ramos, mengatakan kepada pers di Manila tanggal 23 Maret 1990 bahwa: (1) pertemuannya dengan PM Malaysia, Mahathir Mohamad, di Kuala Lumpur tanggal 22 Maret 1990 adalah untuk membahas pengembangan industri pertahanan ASEAN; (2) pengembangan industri persenjataan secara bilateral atau regional, diharapkan akan menciptakan keseragaman persenjataan, keahlian dan teknis persenjataan di negara-negara ASEAN; (3) program latihan militer bersama akan meningkatkan kapabilitas pertahanan negara anggota ASEAN; (4) kerjasama peralatan militer ASEAN akan mengurangi ketergantungan dari Barat (*Kompas*, 26-3-1990).

IV. KERJASAMA NON-PEMERINTAH (NGO)

A. KERJASAMA ANTAR PARLEMEN ASEAN (AIPO)

Pertemuan Ketua Delegasi AIPO

Pertemuan Ketua-ketua Delegasi AIPO yang juga dihadiri oleh 18 orang anggota Parlemen negara ASEAN, kecuali Brunei Darussalam, berlangsung di Jakarta tanggal 16-17 Februari 1990 untuk membahas: (1) peresmian Sekretariat Tetap AIPO di Gedung Tadharta Samiti I Senayan Jakarta; (2) pokok-pokok materi sehubungan dengan peresmian Sekretariat Tetap AIPO; (3) kesepakatan tentang struktur organisasi, formasi sekretariat, lingkup tugas dan fungsi Sekjen serta masalah anggaran dana yang diperlukan (*Antara*, 16-2-1990).

Resolusi No. 20 tahun 1989 tentang penetapan Sekretariat Tetap yang dicetuskan dalam Sidang Umum AIPO X di Manila, merupakan terobosan bersejarah karena baru dapat dilaksanakan setelah 12 tahun AIPO berdiri, tahun 1977. Terpilihnya Jakarta sebagai tempat Sekretariat Tetap merupakan suatu kehormatan bagi Indonesia dan memiliki arti politis yang positif karena telah lama diperjuangkan. Diresmikannya Sekretariat Tetap AIPO diharapkan mampu mendinamisasikan hubungan antar anggota AIPO, baik melalui Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN, Komite-komite dan Setjen ASEAN di Jakarta serta AIPO dengan mitra dialog, baik di kawasan Asia-Pasifik maupun Masyarakat Eropa (*Antara*, 16-2-1990).

Presiden Soeharto mengatakan ketika menerima Ketua AIPO Tan Soo Khoon di Bina Graha tanggal 17 Februari 1990 bahwa: (1) sidang hendaknya membahas perubahan politik yang terjadi di Eropa Timur, karena perubahan itu dapat mempengaruhi perkembangan internasional, termasuk ASEAN; (2) sidang agar mendiskusikan dan menyusun strategi untuk menghadapi berbagai perkembangan di Uni Soviet dan Eropa Timur (*Antara*, 17-2-1990).

Sementara itu Tan Soo Khoon mengatakan bahwa negara-negara Barat diperkirakan akan meningkatkan perhatian kepada negara-negara di Eropa Timur. Hal ini dikhawatirkan karena dapat mengurangi perhatian kepada ASEAN (*Antara*, 17-2-1990).

Ketua DPR/MPR-R1, M. Kharis Suhud mengatakan se usai peresmian Sekretariat AIPO tanggal 17 Fe-

bruari 1990 bahwa: (1) Indonesia akan mengajukan calon Sekjen AIPO yang akan berkedudukan di Jakarta dalam Sidang Umum (SU) AIPO ke-11 di Singapura, September 1990; (2) pencalonan Sekjen dan Deputi Sekjen AIPO untuk periode 1990-1993 itu perlu mendapat rekomendasi dari masing-masing Ketua Delegasi Parlemen untuk kemudian disetujui dan dipilih oleh Sidang Umum; (3) Sekretariat Nasional AIPO juga akan dibentuk sebagai sarana penghubung antara Sekretariat Tetap AIPO dan seluruh anggota Parlemen ASEAN.

Peresmian Kantor Sekretariat Tetap AIPO itu dilakukan dengan penandatanganan oleh masing-masing Ketua Delegasi Parlemen ASEAN yaitu dari Indonesia, M. Kharis Suhud; Malaysia, Tan Sri Dato Mohamed Zahir bin Haji Ismail; Filipina, Antonio V. Cuenco; Singapura, Liem Boen Heng dan Muangthai, Prof. Dr. Prasop Ratanakorn (*Antara*, 18-2-1990).

Sekjen AIPO Muangthai, Prasopwho, mengatakan kepada kantor berita Thailand "TNA" di Bangkok tanggal 24 Februari 1990 bahwa: (1) negaranya menyetujui untuk menjadi tuan rumah Sidang Umum AIPO ke-12; (2) Sekretaris Tetap AIPO akan ditunjuk pada Sidang Umum ke-11 yang akan dilaksanakan di Singapura, September 1990 (*Antara*, 25-2-1990).

B. KERJASAMA PEMUDA ASEAN

Dialog Pemuda Indonesia-Malaysia

Dialog Pemuda Indonesia-Malaysia II berlangsung di Cisarua Bogor tanggal 17-20 Januari 1990, dihadiri oleh beberapa Menteri dari kedua negara dan diikuti oleh 45 tokoh pemuda Malaysia serta 84 pemuda dari Indonesia.

Menhankam L.B. Moerdani mengatakan pada pertemuan itu bahwa: (1) masyarakat kedua negara mempunyai alasan kuat untuk menyatakan ada kemiripan dalam berbagai bidang kehidupan, meskipun di sisi lain terdapat sejumlah perbedaan dalam sendi kehidupan sosial, budaya dan ekonomi; (2) pengalaman sejarah kedua bangsa menunjukkan bahwa hubungan khusus kedua negara tidak dapat dianggap sebagai suatu yang memang sewajarnya harus terjadi, periode konfrontasi dan permusuhan yang menjerumuskan kedua negara hanya merupakan satu contoh yang paling jelas; (3) perbedaan obyektif kedua negara dapat dikenali dalam berbagai bidang yang menyangkut wilayah, jumlah penduduk dan kekayaan alamnya. Selain itu, secara ideolo-

gis mereka juga menunjukkan perbedaan yang berarti, meskipun hakikat persoalannya bersifat domestik tetapi pantas untuk tidak dikecilkan artinya; (4) jika kedua negara memiliki kesadaran bersama sebagai warga negara satu dunia yang lebih luas dan hakikat tantangannya yang serupa, maka hal itu akan lebih bijaksana; (5) tantangan utama dewasa ini baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama adalah bagaimana memberi jawaban untuk menyongsong abad Pasifik; (6) Indonesia dan Malaysia perlu meningkatkan kerjasama, terutama di bidang ekonomi, mengingat perkembangan ekonomi di sekeliling kawasan Pasifik; (7) kedua negara harus menghadapi perkembangan di wilayah Pasifik untuk dapat secara bertanggung jawab memanfaatkan secara maksimal keuntungan yang dapat diperoleh dan menghindari sejauh mungkin kerugian yang dapat timbul; (8) Indonesia dan Malaysia harus bahu-membahu di dalam ASEAN untuk mencegah fragmentasi lebih lanjut dari perekonomian dunia dan kawasan Pasifik pada khususnya, dengan memanfaatkan integritas politik ASEAN; (9) pendekatan ketahanan regional hendaknya digunakan dalam rangka pembinaan stabilitas kawasan ASEAN dan Asia Tenggara, termasuk pemecahan masalah regional; (10) pemahaman dan penyebarluasan konsepsi ketahanan regional hendaknya dapat dijadikan agenda pertemuan ini (*Antara*, 19-1-1990).

Sementara itu, Menko Kesra Soepardjo Rustam mengatakan: (1) kerjasama antar negara, baik dalam lingkup bilateral, regional maupun global, mempunyai arti penting untuk meningkatkan hubungan antar negara beserta aspek kehidupan masyarakat; (2) hubungan kerjasama secara esensial mengisyaratkan perlunya wawasan kebangsaan atau nasionalisme yang terbuka yang mampu memadukan budaya sendiri dengan elemen-elemen budaya global, karena ketertutupan hanya akan mengakibatkan keterbelakangan; (3) kontinuitas dan kebersamaan sangat penting bagi masa depan hubungan Indonesia dan Malaysia, baik dalam lingkup bilateral maupun dalam lingkup kerjasama ASEAN; (4) semangat kebersamaan sangat penting artinya bagi kedua negara karena melalui semangat itu kekurangan di suatu negara dapat ditutup oleh kelebihan yang dimiliki mitranya. Di samping itu, semangat kebersamaan tidak hanya menjamin kontinuitas hubungan kedua pihak, tetapi juga hubungan antar negara dalam lingkup ASEAN (*Angkatan Bersenjata*, 19-1-1990).

Dalam kesempatan yang sama, Menteri Belia dan Sukan Malaysia, Y.B. Datuk Seri Mohd. Najib Tun Abdul Razak, mengatakan: (1) Indonesia dan Malaysia

sebagai rumpun yang sama hendaknya dapat meningkatkan rasa kekeluargaan yang sudah dirasakan bersama selama ini; (2) sejarah Malaysia yang melukiskan adanya rasa kebersamaan antar kedua bangsa hendaknya dijadikan pendorong ke arah usaha-usaha yang lebih maju dan konkrit; (3) generasi muda sudah sewajarnya meneruskan perjuangan yang telah diwariskan oleh para pejuang pendahulunya; (4) di zaman modern ini, emosi tidak cukup untuk menangani suatu keadaan, tetapi kebersamaan dapat melumpuhkan segala tantangan yang dihadapi; (5) perjuangan generasi muda kedua negara diharapkan membuahkan hasil untuk kepentingan bersama.

Menteri Negara Pemuda dan Olahraga Ir. Akbar Tanjung mengatakan bahwa: (1) dialog ini pada dasarnya mengacu pada dasar-dasar kerjasama pemuda yang telah dicapai pada dialog yang lalu; (2) sejak awal, generasi muda kedua negara sadar akan perannya sebagai unsur pembawa perubahan dalam pembangunan nasional dan sebagai generasi penerus cita-cita bangsa; (3) generasi muda sebagai calon pemimpin bangsa perlu semakin menyadari tanggung jawabnya untuk melanjutkan hubungan baik yang telah dirintis oleh para pemimpin bangsa kedua negara (*Angkatan Bersenjata*, 19-1-1990).

Menteri Luar Negeri Ali Alatas mengatakan bahwa: (1) membaiknya hubungan Timur-Barat dan polarisasi serta ketimpangan hubungan Utara-Selatan akan menjadi masalah global yang menyolok di masa mendatang; (2) ASEAN dituntut tetap waspada untuk menghadapi tantangan akibat lingkungan eksternal yang sedang dalam transisi menuju suatu tatanan internasional baru; (3) untuk menghadapi tantangan yang timbul, ASEAN dalam Deklarasi KTT Manila 1987 telah menyatakan tekad untuk meningkatkan solidaritas dan kerjasama sebagai organisasi regional yang kohesif dan dinamis untuk menghadapi berbagai masalah, baik yang menyangkut kepentingan intra ASEAN maupun antara ASEAN dan pihak-pihak di luar kawasan; (4) kawasan Asia-Pasifik, khususnya negara-negara pantai di Asia Timur, telah mencatat pertumbuhan dan kemajuan sosial ekonomi yang sangat pesat; (5) interaksi dan interdependensi antara negara-negara di kawasan ini dipastikan akan berkembang terus dan mengakibatkan perubahan pola perdagangan dan investasi, arus dana dan teknologi serta keuntungan komparatif setiap negara; (6) sejak semula negara-negara anggota ASEAN telah menyadari bahwa di samping peluang-peluang yang ada, terdapat pula kendala yang dapat menghambat

perkembangan kawasan ini, bahkan berpotensi melahirkan pertentangan baru bila tidak dihayati dan ditangani secara bijaksana; (7) kesadaran akan masa depan kawasan Pasifik yang membawa prospek cerah telah membuat ASEAN senantiasa hati-hati menilai setiap ajakan untuk menjalin kerjasama ekonomi dengan negara-negara Pasifik; (8) anggapan yang mengatakan seolah-olah masalah Kamboja menjadi perekat hubungan kerjasama antara negara ASEAN adalah keliru, karena jika masalah Kamboja dapat diselesaikan kerjasama ASEAN akan lebih berkembang dan menguntungkan (*Antara*, 19-1-1990).

Sementara itu, Menteri Luar Negeri Malaysia, Dato H. Abu Hasan Omar, mengatakan: (1) pergolakan-pergolakan di beberapa bagian dunia seperti di Eropa Timur akhir-akhir ini akan berdampak pada negara-negara ASEAN; (2) perkembangan di Eropa Timur dapat mendorong negara-negara maju untuk memusatkan kegiatan ekonomi mereka di sana, yang pada gilirannya akan mengurangi hubungannya dengan ASEAN; (3) kemampuan negara anggota ASEAN untuk mengesampingkan kepentingan negara masing-masing merupakan persoalan tersendiri; (4) jika ingin maju, ASEAN harus mempererat kerjasama lagi.

Dalam kesempatan itu, Menteri Pertahanan Malaysia, Tengku Ahmad Rithaudeen, mengatakan: (1) pembangunan politik dirumuskan sebagai pembangunan demokrasi yang pada gilirannya berkaitan erat dengan aspek mobilisasi dan keikutsertaan massa; (2) pembinaan institusi yang menjadi wadah penyaluran aspirasi masyarakat, jaminan undang-undang dan jaminan bagi golongan minoritas sangat penting keberadaannya bagi penghayatan dan pengamalan demokrasi; (3) demokrasi yang berjalan salah arah bukan hanya tidak mampu memberikan sumbangan terhadap pembangunan politik, tetapi bahkan sebaliknya akan menyebabkan kebobrokan politik; (4) meskipun istilah demokrasi digunakan di berbagai negara secara luas untuk menilai baik buruknya suatu sistem pemerintahan atau kepemimpinan, dalam pengamalannya ternyata menimbulkan berbagai masalah; (5) penggunaan istilah demokrasi oleh tokoh-tokoh pemimpin atau negara tertentu di dunia, sebenarnya hanya untuk memperlihatkan keunggulan atau sekedar memberikan justifikasi kepada cara dan gaya kepemimpinannya masing-masing (*Angkatan Bersenjata*, 20-1-1990).

Menteri Dalam Negeri Indonesia, Rudini, mengatakan pada pertemuan itu bahwa: (1) kebebasan adalah

sumber tumbuhnya kreativitas dan dinamika yang dibutuhkan bagi laju dan berkembangnya pembangunan; (2) tanpa kreativitas pembangunan akan tersendat-sendat dan kehidupan terasa beku, sedangkan kebebasan tanpa tanggung jawab sama artinya dengan kekacauan; (3) tanggung jawab yang disertai moral yang tinggi sangat menentukan tercapainya tujuan pembangunan secara aman dan tertib; (4) Pancasila selain merupakan falsafah hidup dan ideologi bangsa Indonesia, ia juga merupakan wadah bagi rakyat untuk menyalurkan aspirasinya; (5) perbedaan pendapat di kalangan tertentu tentang arti, maksud dan pelaksanaan di Indonesia adalah wajar, karena hal itu dijamin oleh demokrasi Pancasila; (6) bagi bangsa Indonesia, demokrasi merupakan suatu proses yang tidak akan datang sendiri, tetapi harus diperjuangkan; (7) pembakuan secara tergesa-gesa dalam dinamika masyarakat yang tumbuh sesuai dengan putaran zaman hanya akan mengakibatkan terjadinya kebekuan (*Angkatan Bersenjata*, 20-1-1990).

Pernyataan bersama mengatakan: (1) keberadaan pemuda merupakan elemen perubahan dan pembaruan dalam masyarakat; (2) pemuda perlu selalu meningkatkan komitmen dan partisipasinya pada: (a) pembangunan yang berwawasan kebangsaan untuk mewujudkan kesejahteraan; (b) peningkatan harkat dan martabat kemanusiaan; (c) pendewasaan kehidupan politik; (d) upaya memantapkan proses demokratisasi dalam berbagai bidang kehidupan; (3) hubungan Indonesia-Malaysia mempunyai kesejarahan yang telah membentuk berbagai persamaan antara kedua bangsa di masa lalu; (4) mereka memandang perlu untuk melakukan pengkajian, penelitian dan pengungkapan sejarah untuk memperkokoh asas-asas hubungan kedua negara guna menghadapi berbagai tantangan dan masalah di masa mendatang; (5) hubungan kedua negara merupakan asas yang penting dalam kerangka ASEAN; (6) kesamaan persepsi kedua pihak akan dapat merupakan faktor kestabilan dan pengembangan kerjasama ASEAN; (7) kerjasama ASEAN di berbagai bidang telah mampu membangun dan membuahkan hasil yang bermanfaat bagi keamanan anggotanya; (8) kerjasama politik belum cukup memadai sebagai dasar untuk memperkokoh keberadaan ASEAN, karena itu perlu didorong dan didukung oleh keberhasilan kerjasama ekonomi dan perdagangan; (9) kerjasama ekonomi dan perdagangan ASEAN diusulkan agar dapat melakukan berbagai terobosan untuk mendobrak berbagai ketimpangan karena kepentingan-kepentingan tertentu; (10) sesama anggota ASEAN hendaknya menyusun program yang meliputi usaha pencapaian sistem perdagangan

terbuka secara sederhana dan melakukan penolakan terhadap kubu-kubu perdagangan di dunia; (11) pertemuan ini mengalami kemajuan yang pesat karena telah menumbuhkan saling pengertian antara kedua pihak, sehingga hubungan dan kerjasama antar pemuda di masa mendatang akan semakin erat dan mesra; (12) mereka sepakat untuk mempertahankan dialog dan bila perlu akan diperluas dialog bilateral di kalangan negara anggota ASEAN; (13) dialog ke-3 akan dilaksanakan di Malaysia pada awal tahun 1992 dengan mengambil jadwal dialog yang akan dilaksanakan setiap dua tahun sekali (*Suara Karya*, 22-1-1990).

V. HUBUNGAN ASEAN DENGAN MITRA DIALOG

A. HUBUNGAN ASEAN-JEPANG

1. Kerjasama Kebudayaan

Pada tanggal 10 Januari 1990 Pusat Kebudayaan ASEAN di Tokyo diresmikan, dan dihadiri oleh para Dubes negara-negara ASEAN dan sejumlah pejabat Jepang, termasuk mantan PM Noburo Takeshita. Pusat kebudayaan yang pendiriannya diprakarsai Japan Foundation, terletak di daerah Shibuya dan menempati lantai ketiga dari suatu gedung perkantoran dengan luas kurang lebih 600m². Ruangan ini akan dilengkapi dengan perpustakaan, koleksi hasil kebudayaan, koleksi data kebudayaan, serta akan menyelenggarakan kegiatan-kegiatan pertunjukan dan pameran.

Dalam sambutan tertulis yang disampaikan oleh Michiko Kunihiro, Menlu Taro Nakayama mengatakan bahwa: (1) Pusat Kebudayaan ASEAN dapat membantu pertukaran kebudayaan antara negara-negara ASEAN dan Jepang; (2) Jepang yang sedang memasuki era *heisei* juga memasuki era pertukaran kebudayaan internasional; (3) rintisan pembentukan Pusat Kebudayaan ASEAN di Jepang, dimulai ketika PM Takeshita berkunjung ke Manila bulan Desember 1987, yang menyatakan perlu adanya pertukaran kebudayaan antara Jepang dan ASEAN (*Antara*, 10-1-1990).

2. Peranan Sektor Swasta Jepang

Dubes RI untuk Jepang, Jogi Supardi, mengatakan pada forum Perhimpunan Pengusaha Jepang (*Keizai*

Doyokai) di Tokyo tanggal 19 Februari 1990 bahwa: (1) kerjasama ASEAN-Jepang di masa yang akan datang tetap merupakan keharusan; (2) Jepang dapat berperan sebagai lokomotif pertumbuhan ekonomi ASEAN dan intensitas kerjasamanya diharapkan meningkat seiring dengan perkembangan ekonomi ASEAN dan Indonesia; (3) Jepang sebagai sumber modal di masa depan tetap berperan dalam arus dana bagi negara berkembang. Pada tingkat pemerintahan arus dana itu berbentuk bantuan keuangan dan teknik, sedangkan pada tingkat swasta berbentuk investasi; (4) ASEAN perlu mempersiapkan kerjasama di sektor swasta itu, seperti misalnya menyelenggarakan forum studi yang dapat menampung kepentingan kedua belah pihak; (5) peranan swasta Jepang di bidang investasi, yang sejak tahun 1967 merupakan investor terbesar di Indonesia, mulai meningkat dari bidang manufaktur, misalnya perbankan dan usaha kawasan industri; (6) Jepang mendorong para pengusaha kecil dan menengah untuk melakukan investasi di luar negeri dengan memberi sejumlah kemudahan, misalnya pinjaman bersuku bunga rendah dan pengiriman misi-misi perpajakan investasi ke luar negeri (*Antara*, 20-2-1990).

B. HUBUNGAN EKONOMI ASEAN-AS

Sekjen Departemen Industri dan Perdagangan Brunei, Dato Paduka Malai Othman, mengatakan di Singapura tanggal 6 Maret 1990 bahwa: (1) AS dan ASEAN sepakat untuk membuat rekomendasi tentang pembentukan suatu kelompok kerja untuk meningkatkan hubungan ekonominya; (2) kelompok kerja yang beranggotakan para pejabat tinggi bidang ekonomi akan membahas berbagai masalah ekonomi kedua negara; (3) langkah pertama yang akan dilakukan adalah memperbaiki dan meningkatkan kerjasama ekonomi yang merupakan modal dasar bagi pengembangan selanjutnya (*Antara*, 7-3-1990).

C. HUBUNGAN ASEAN-MEE

1. Lokakarya ASEAN-MEE

Lokakarya ASEAN-MEE mengenai Investasi Dalam Industri Berbahan Baku Karet berlangsung di Jakarta tanggal 23 Januari 1990.

Wakil Komisi Masyarakat Eropa, Robert van der Meulen, mengatakan kepada Menteri Perindustrian

Hartarto dan Sekjen ASEAN, Rusli Noor, pada persiapan lokakarya itu tanggal 20 Januari 1990 bahwa: (1) keberadaan Pasar Tunggal Eropa setelah tahun 1992 tidak perlu mengkhawatirkan ekspor ASEAN ke MEE, karena perubahan-perubahan yang terjadi tidak akan mempengaruhi tarif bea masuk maupun pengaturan-pengaturan lainnya dengan negara-negara mitra dagang. Perubahan-perubahan itu hanya berlaku dalam pasar Eropa; (2) eksportir-eksportir ASEAN perlu menyesuaikan strategi dengan keadaan tahun 1992, misalnya mendirikan usaha patungan dengan perusahaan MEE, perjanjian produksi bersama dan lisensi teknologi (*Business News*, 22-1-1990).

Menteri Perindustrian Hartarto mengatakan pada pembukaan lokakarya itu bahwa: (1) kawasan ASEAN akan diperhitungkan dunia sebagai produsen utama pelbagai produk olahan berbahan baku karet; (2) pengembangan industri hilir berbahan baku karet sangat menguntungkan, bukan hanya karena nilai tambahnya yang tinggi, tetapi juga karena permintaan dunia cukup besar.

Sementara itu Ketua BKPM Sanyoto Sastrowardoyo mengatakan bahwa: (1) pengusaha Indonesia agar berkemas menjadi mitra usaha dari sejumlah industriawan produk hilir karet yang sekarang ini siap memindahkan lokasi pabrik mereka ke Asia Tenggara, khususnya ke Indonesia. Gelombang relokasi itu terlihat pada industri sepatu olahraga dan sarung tangan karet; (2) datangnya gelombang relokasi baru mampu mendongkrak nilai dan volume ekspor Indonesia (*Kompas*, 24-1-1990).

2. Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN-MEE

Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN-MEE yang dihadiri oleh para Menlu dan Menteri bidang ekonomi ASEAN serta para Menteri dan Deputi Menteri dari 12 negara MEE berlangsung di Kuching, Serawak, tanggal 16-17 Februari 1990. Delegasi Indonesia diwakili oleh Menlu Ali Alatas, Menteri Perdagangan Arifin Siregar dan Menteri Perindustrian Hartarto. Pertemuan ini untuk membahas berbagai masalah politik yang berkaitan dengan perdamaian Kamboja, masalah ekonomi, khususnya mengenai Pasar Tunggal Eropa 1992 dan partisipasi ASEAN dalam Forum Pasifik RIM yang tampaknya akan mempengaruhi hubungan ASEAN-MEE pada dekade mendatang. Pertemuan ini akan didahului dengan pertemuan para pejabat tinggi ASEAN-MEE.

Dirjen Urusan ASEAN Malaysia, Ajit Singh, me-

ngatakan pada jumpa pers di Kuala Lumpur tanggal 9 Februari 1990 bahwa ASEAN; (1) akan meminta jaminan MEE agar hubungan perdagangan kedua belah pihak tidak terganggu oleh terjadinya perubahan drastis di Eropa Timur, karena perubahan dapat mempengaruhi porsi bantuan MEE ke negara-negara ASEAN yang telah berjalan sejak 1972; (2) juga akan meminta jaminan MEE agar pengembangan kedudukan pasar bebas tidak akan merugikan posisi komoditi ekspor Asia Tenggara ke Eropa (*Suara Pembaruan*, 9-2-1990); (3) akan meningkatkan akses ke pasaran MEE, dengan meningkatkan promosi perdagangan, investasi, kerjasama dalam pengembangan sumber daya manusia dan kerjasama di sektor-sektor sains dan teknologi (*Kompas*, 13-2-1990).

Sementara itu Sekjen Kementerian Luar Negeri Malaysia, Ahmad Kamil Jaafar, mengatakan di Kuching tanggal 12 Februari 1990 bahwa ASEAN tidak menolak MEE untuk memberikan bantuan pinjaman kepada negara-negara Eropa Timur. ASEAN hanya menginginkan kepastian agar tidak dikorbankan (*Kompas*, 13-2-1990).

Dirjen Urusan ASEAN Malaysia, Ajit Singh, juga mengatakan di Kuala Lumpur tanggal 14 Februari 1990 bahwa ASEAN akan mencari jaminan MEE, agar Pasar Tunggal Eropa mendorong perdagangan yang bebas dan tidak akan menghambat ekspor barang-barang hasil pabrik dan pertanian dengan tarif yang tinggi atau perintang lainnya (*Merdeka*, 15-2-1990).

Menteri Muda Luar Negeri Inggris, Francis Maude, mengatakan kepada wartawan Reuter di Kuching, tanggal 15 Februari 1990, bahwa: (1) Inggris tidak dapat melanjutkan bantuan dan kebijaksanaannya, jika Hanoi menolak untuk menerima kembali orang-orang perahu yang dianggap sebagai pengungsi ekonomi bukan pengungsi politik; (2) dalam dasawarsa terakhir ini, Hongkong telah memberikan suaka pertama untuk 170.000 orang perahu yang melarikan diri dari Vietnam (*Antara*, 16-2-1990).

PM Malaysia, Mahathir Mohammad, mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) ASEAN minta jaminan pada MEE agar perdagangan ASEAN-MEE tidak merosot, dan MEE jangan mengalihkan bantuannya ke Eropa Timur; (2) ASEAN khawatir, terbentuknya Pasar Tunggal Eropa akan mengakibatkan negara-negara anggota MEE lebih mengkonsentrasikan ke dalam wilayahnya saja dan para penanam modal

MEE enggan melihat ke luar; (3) cepatnya perkembangan Pasar Tunggal Eropa yang dikombinasikan dengan langkah untuk membantu rekonstruksi dan pembangunan negara-negara demokrasi baru di Eropa Timur, ASEAN mengkhawatirkan perdagangan dan investasi MEE berkurang; (4) MEE saat ini merupakan mitra dagang ASEAN ketiga terbesar setelah AS dan Jepang, dengan menyerap 13% ekspor ASEAN; (5) Malaysia mendukung pertemuan tidak resmi mengenai Kamboja yang akan diadakan di Jakarta tanggal 26-28 Februari 1990; (6) selama 14 tahun terakhir ini, pengungsi Vietnam menjadi masalah Malaysia dan negara-negara ASEAN lainnya; (7) ASEAN mengharapkan MEE agar tetap menjadikan hubungan dekat ASEAN sebagai prioritas utama; (8) Pasar Tunggal Eropa semestinya membantu kerjasama dan perdagangan internasional yang menguntungkan semua negara (*Antara*, 16-2-1990).

Menlu Ali Alatas selaku Ketua Komisi Tetap ASEAN mengatakan pada pembukaan pertemuan itu juga bahwa: (1) dari satu segi perubahan-perubahan yang terjadi di Eropa Timur itu merupakan hal yang positif, tetapi bila dilihat dari segi prospek pertumbuhan ekonomi negara-negara berkembang termasuk ASEAN perubahan itu merupakan hal yang negatif; (2) perubahan-perubahan yang terjadi di Eropa Timur untuk sementara dapat memperluas pasaran ekspor negara-negara berkembang; (3) kemajuan hubungan Timur-Barat memungkinkan munculnya polarisasi Utara-Selatan sebagai suatu masalah yang tidak dapat diselesaikan; (4) selama dasawarsa ini, perdagangan ASEAN-MEE secara keseluruhan meningkat dan memberikan sumbangan bagi pertumbuhan ekonomi ASEAN; (5) ASEAN membutuhkan peningkatan arus pemasaran produk-produknya, terutama produk-produk pertanian dan pabrik-pabrik ke pasar masyarakat Eropa; (6) hasil yang dicapai dalam kemudahan pemasaran barang-barang ASEAN ke pasaran MEE masih jauh dari harapan; (7) perbaikan skema EC-GSP akan menjadi alat yang tepat untuk meningkatkan hubungan dagang ASEAN-MEE, antara lain dalam perluasan mata dagangan, penurunan tarif, kuota yang lebih bebas dan pembaruan pengaturan-pengaturan; (8) ASEAN dan MEE khawatir, Forum Kerjasama Ekonomi Asia-Pasifik (APEC) hanya akan menjadi proteksionistis; (9) ASEAN keberatan atas terbentuknya Pasar Tunggal Eropa, meskipun ada jaminan dari MEE untuk tidak menjadi benteng terhadap barang-barang produk negara-negara ASEAN (*Antara*, 16-2-1990).

Diberitakan bahwa dalam pertemuan itu: (1) ASEAN dan MEE menginginkan agar AS bersedia mempercepat repatriasi orang-orang perahu atau pengungsi ekonomi Vietnam. Sedangkan AS, dalam pertemuan internasional mengenai pengungsi di Jenewa tahun 1989 telah menetapkan penundaan satu tahun repatriasi terhadap mereka yang disebut bukan pengungsi dari Vietnam dan menyetujui untuk dikembalikan ke negaranya; (2) ASEAN dan MEE mengusulkan agar pemulangan pengungsi Vietnam berlangsung sekitar pertengahan tahun 1990; (3) AS menentang repatriasi secara paksa atas puluhan ribu orang perahu yang telah mendarat di Hongkong dan Malaysia (*Antara*, 16-2-1990).

Selain itu Menlu Ali Alatas mengatakan bahwa: (1) para Menlu negara-negara ASEAN sepakat agar negara-negara Asia-Pasifik tidak tergesa-gesa membentuk suatu kelompok ekonomi regional; (2) pembicaraan mengenai usul Australia bagi pembentukan Forum Kerjasama Ekonomi Asia-Pasifik (APEC) agar dilanjutkan; (3) ASEAN tidak menghendaki APEC segera dilembagakan; (4) Forum Kerjasama Asia-Pasifik sebaiknya didasarkan pada mekanisme ASEAN yang ada, yang merupakan modifikasi bersama dari pertemuan post-ministerial dan mekanisme Menteri Ekonomi ASEAN (*Kompas*, 17-2-1990); (5) MEE tidak keberatan dengan terbentuknya suatu kelompok ekonomi Asia-Pasifik, tetapi menolak bila kelompok itu menjadi suatu blok perdagangan (*Suara Karya*, 17-2-1990).

Menlu Italia, Gianni De Michelis, mengatakan di Jakarta tanggal 17 Februari 1990 bahwa: (1) ASEAN dan MEE sepakat untuk memberikan prioritas pada keprihatinan masalah lingkungan hidup; (2) isu hutan tropis tidak hanya dikembangkan oleh kelompok politik demi *vested interest* (*Suara Pembaruan*, 18-2-1990).

Antara tanggal 19 Februari 1990 memberitakan sebagai berikut: (1) MEE akan menghentikan dukungan kepada koalisi gerilyawan Kamboja dalam pemungutan suara untuk menduduki kursi Kamboja di PBB. Langkah ini merupakan perubahan sikap negara-negara MEE mengenai konflik Kamboja dan merupakan suatu tanda berkurangnya dukungan diplomatik internasional pada aliansi yang didominasi oleh kelompok Khmer Merah; (2) ASEAN dan MEE menyetujui suatu pernyataan yang menyebutkan bahwa Khmer Merah, yang merupakan tulang punggung kekuatan militer kelompok perlawanan Kamboja, harus dicegah untuk berkuasa kembali dan pencegahannya harus dilakukan secara militer.

Hasil pertemuan antara lain: (1) ASEAN mempengaruhi permintaannya agar MEE memberi akses pasar yang lebih baik bagi produk-produk tropis dan pertanian. Tetapi MEE menyatakan bahwa akses pasar seperti itu harus diatur melalui pembicaraan babak Uruguay dari mekanisme GATT; (2) para diplomat ASEAN tetap memprihatinkan posisi timbal-balik MEE dan berbagai kebijaksanaan yang lain, seperti penerapan standar-standar impor bersama untuk menghadapi Pasar Tunggal Eropa 1992 dan peluang-peluang perdagangan yang seimbang. Para diplomat ASEAN mengatakan, prinsip timbal-balik hanya berlaku bagi produk-produk tropis dan pertanian ASEAN, misalnya kayu dan kakao yang sampai sekarang tidak tercakup dalam perundingan-perundingan perdagangan multilateral; (3) posisi MEE dalam hal timbal-balik tidak meluas keluar area bidang jasa, seperti perbankan; (4) MEE memperhatikan permintaan ASEAN untuk mengadakan suatu pertemuan khusus mengenai ekonomi dan perdagangan di masa mendatang (*Angkatan Bersenjata*, 19-2-1990).

VI. USAHA ASEAN MEMBANTU PENYELESAIAN KONFLIK KAMBOJA

A. PERTEMUAN INFORMAL TENTANG KAMBOJA (PIK)

1. Persiapan-persiapan

Menlu Ali Alatas mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 3 Januari 1990 bahwa: (1) pihak-pihak yang terlibat dalam konflik Kamboja agar mengadakan perundingan untuk mencari penyelesaian secara menyeluruh; (2) Indonesia bersedia menjadi tuan rumah pertemuan informal (*Kompas*, 4-1-1990); (3) Indonesia akan terus melaksanakan peranannya sebagai penengah secara konsisten (*Merdeka*, 4-1-1990).

Sehubungan dengan pertemuan informal tentang Kamboja itu, Menlu Ali Alatas mengatakan di Jakarta tanggal 15 Januari 1990 bahwa: (1) pertemuan informal di Jakarta akan dilangsungkan pada minggu ketiga bulan Februari 1990; (2) semua pihak yang terlibat langsung dalam konflik Kamboja tidak keberatan menerima gagasan Menlu Gareth Evans untuk melibatkan PBB sebagai pemerintahan sementara di Kamboja (*Kompas*, 16-1-1990); (3) tanpa dukungan DK-PBB, konflik Kamboja tidak dapat diselesaikan (*Suara Karya*, 16-1-1990).

Di samping itu seusai diterima Presiden Soeharto di Cendana tanggal 16 Januari 1990, Menlu Ali Alatas me-

ngatakan bahwa: (1) Australia diundang untuk menghadiri pertemuan informal tentang Kamboja guna menjelaskan gagasannya tentang masalah Kamboja; (2) Presiden Soeharto setuju pertemuan informal dilangsungkan di Jakarta (*Kompas*, 17-1-1990).

Sementara itu pada Rapat Kerja dengan Komisi I DPR-RI di Jakarta tanggal 5 Februari 1990 Menlu Ali Alatas mengatakan bahwa: (1) pertemuan informal yang akan berlangsung pada bulan Februari 1990 itu, bukan merupakan kelanjutan dari JIM atau JIM Plus. Pertemuan itu adalah Pertemuan Informal tentang Kamboja (PIK); (2) PIK merupakan pertemuan pendahuluan sebagai kelanjutan Pertemuan Paris (*Antara*, 5-2-1990).

Juru bicara pemerintah Thailand, Suvit Yodmani, mengatakan di Bangkok tanggal 9 Februari 1990 bahwa: (1) Khmer Merah menolak menghadiri pertemuan informal di Jakarta, yang akan berlangsung pada tanggal 26-28 Februari 1990; (2) Pangeran Sihanouk gagal membujuk Khmer Merah; (3) Pangeran Sihanouk tidak menghendaki penyelesaian masalah Kamboja di medan tempur. Ia menyerukan agar semua faksi di Kamboja meletakkan senjata (*Antara*, 10-2-1990); (4) meskipun Khmer Merah tidak akan hadir dalam pertemuan informal di Jakarta, tetapi akan hadir dalam pertemuan di Paris yang akan datang (*Kompas*, 11-2-1990).

Menlu Austria, Alois Mock, mengatakan di Bangkok tanggal 11 Februari 1990 bahwa: (1) keputusan Khmer Merah untuk tidak menghadiri pertemuan informal di Jakarta menghambat usaha-usaha perdamaian di Kamboja; (2) peranan PBB dalam penyelesaian masalah Kamboja merupakan titik awal yang baik (*Antara*, 12-2-1990); (3) penolakan Khmer Merah merupakan usaha untuk meningkatkan sikap tawar-menawar dengan cara militer (*Antara*, 14-2-1990).

Dalam pernyataannya yang disiarkan di Bangkok tanggal 11 Februari 1990, Khieu Samphan mengatakan bahwa: (1) perundingan damai mengenai Kamboja yang hanya difokuskan pada usul Australia tentang pemerintahan sementara di bawah PBB tidak akan menyelesaikan masalah. Pertemuan akan berhasil apabila kelima anggota tetap DK-PBB hadir dan masalah Kamboja diselesaikan secara menyeluruh; (2) Vietnam agar diikutsertakan dalam perundingan dan bukan sebagai partisan yang duduk di luar masalah Kamboja; (3) dia menolak pertemuan yang hanya melibatkan empat faksi Kamboja (*Kompas*, 13-2-1990).

Roland Eng, juru bicara pers pada Kantor Pangeran Sihanouk, mengatakan di Bangkok tanggal 13 Februari 1990 bahwa: (1) pemimpin Khmer Merah, Khieu Samphan, akan hadir dalam pertemuan informal di Jakarta; (2) kehadirannya akan memberi momentum baru dalam penyelesaian masalah Kamboja (*Antara*, 14-2-1990).

Dubes Vietnam untuk Thailand, Nguyen Trung, mengatakan di Jakarta tanggal 15 Februari 1990 bahwa: (1) dalam pertemuan informal di Jakarta, Vietnam akan mengusulkan penyelenggaraan pemilu sebagai cara terbaik untuk mengakhiri konflik Kamboja; (2) jika empat faksi menyetujui Dewan Tertinggi (*Supreme Council*) yang diusulkan Australia sebagai tempat menampung kekuasaan, maka tidak akan terjadi perpecahan dalam faksi; (3) Pertemuan Paris 1989 gagal karena tidak sesuai dengan pendirian keempat faksi, mereka memusatkan diri pada masalah yang tidak dapat dipecahkan yaitu pembagian kekuasaan (*Kompas*, 17-2-1990).

Kehadiran Khmer Merah juga dibenarkan oleh Menlu Ali Alatas, ketika dia memberi keterangan pers di Jakarta tanggal 17 Februari 1990. Khmer Merah secara resmi menyatakan ikut dalam PIK, dan selain empat faksi Kamboja, maka ASEAN, Laos, Vietnam, Perancis, Australia dan PBB akan hadir dalam PIK juga (*Kompas*, 19-2-1990).

Menlu Australia, Gareth Evans, mengatakan kepada wartawan Kompas, Ratih Hardjono, di Canberra tanggal 22 Februari 1990 bahwa: (1) prakarsa Australia untuk membentuk pemerintahan sementara guna menyelesaikan konflik Kamboja, sepenuhnya masih dalam kerangka strategi ASEAN, dan bukan merupakan ide baru; (2) Australia telah menyerahkan dokumen (*resource document*) setebal 150 halaman kepada keempat faksi Kamboja. Dokumen itu tanpa judul dan berisi rincian lengkap tentang pembiayaan, konsekuensi, pilihan-pilihan kalau pemerintahan sementara terbentuk dan berbagai keterangan yang diperlukan untuk membentuk pemerintahan sementara (*Kompas*, 24-2-1990).

Setibanya di Jakarta, tanggal 23 Februari 1990, Menlu Gareth Evans mengatakan bahwa: (1) peranan utama yang akan dilaksanakan PBB sebagaimana diusulkan Australia, tidak hanya dalam proses pemilu ataupun proses mencari perdamaian, tetapi menjalankan peran yang sebenarnya dalam administrasi sipil negara Kamboja sebagai ganti dari pemerintahan *quadrupartite* (*Antara*, 24-2-1990); (2) Australia akan memberikan bantuan US\$1 juta untuk pembentukan peme-

rintahan sementara di Kamboja (*Kompas*, 24-2-1990).

Wakil Presiden National Government of Cambodia (NGC) urusan Luar Negeri, Khieu Samphan, mengatakan di Jakarta tanggal 25 Februari 1990 bahwa hasil PIK tergantung pada sikap Vietnam yang mendukung rezim Phnom Penh pimpinan Hun Sen, penarikan pasukan Vietnam secara total dan pemberian kepercayaan kepada PBB untuk menyelesaikan konflik Kamboja secara damai (*Antara*, 26-2-1990).

Pemimpin kelompok Funcinpec, Pangeran Ranaridh, mengatakan di Jakarta tanggal 26 Februari 1990 bahwa: (1) kelompoknya mengajukan tiga usul utama untuk menyelesaikan masalah Kamboja, yaitu pembubaran kedua pemerintahan Kamboja, pengakuan peranan penting PBB dan pendirian Dewan Nasional Tertinggi (SNC); (2) untuk menciptakan kerukunan nasional di Kamboja, komposisi SNC harus terdiri dari empat faksi; (3) Funcinpec menginginkan PBB tidak saja berperan dalam pengawasan pemilu, tetapi juga dalam penarikan mundur pasukan Vietnam dan pemerintahan sementara di Kamboja (*Antara*, 26-2-1990).

Menjelang dilangsungkannya PIK timbul kekhawatiran bahwa pembahasan tentang pembentukan pemerintahan sementara di bawah PBB justru akan memperumit masalah Kamboja. Hal ini tampak seperti yang dikhawatirkan oleh PM NGC, Son Sann, dan Wakil Presiden NGC urusan Luar Negeri, Khieu Samphan. Kedua pemimpin itu menuntut agar pemerintahan Phnom Penh (*State of Cambodia - SOC*) yang dipimpin oleh PM Hun Sen dibubarkan dan sebagai gantinya dibentuk pemerintahan sementara quadripartite. Dalam pemerintahan sementara itu, setiap pihak mempunyai persamaan derajat.

SOC yang diwakili PM Hun Sen tidak setuju dengan usul tersebut dan mengusulkan pembentukan pemerintahan sementara dua pihak antara NGC yang dipimpin Sihanouk dan SOC yang dipimpinnya. Selanjutnya dia mengatakan bahwa: (1) Khmer Merah dapat dimasukkan ke dalam NGC sebagai bagian dari NGC, dan bukan merupakan kelompok yang berdiri sendiri; (2) pemerintahan sementara bertugas mempersiapkan pemilu dan akan berjalan bersama SOC; (3) dia keberatan apabila pemerintahannya harus dibubarkan; (4) kesulitan lain yang akan timbul apabila PBB berperan sebagai pemerintahan sementara adalah tentang penggunaan bahasa Khmer serta mengatasi keperluan hidup sehari-hari seperti listrik, air, gas dan sebagainya (*Kompas*, 26-2-1990).

2. Sidang-sidang PIK

Pertemuan informal tentang Kamboja (PIK) yang dihadiri oleh pemimpin empat faksi Kamboja, Menlu Perancis, Roland Dumas, Menlu Australia, Gareth Evans, utusan khusus Sekretariat Jenderal PBB, Rafeudin Ahmed, utusan Vietnam dan Laos serta para Menlu negara ASEAN berlangsung di Jakarta, tanggal 26-28 Februari 1990.

Menlu Ali Alatas mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) peran aktif para peserta membuktikan adanya tekad bersama untuk menyelesaikan masalah Kamboja secara menyeluruh serta merupakan era baru untuk mencapai perdamaian, stabilitas dan kemajuan bersama di Asia Tenggara; (2) dua sasaran utama penyelesaian Kamboja yang merupakan sasaran antara adalah penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil di bawah pengawasan internasional serta pembentukan negara Kamboja yang merdeka, berdaulat, damai, netral dan nonblok; (3) PIK pada dasarnya merupakan pertemuan informal pendahuluan bagi Konferensi Paris yang bersifat formal; (4) PIK berusaha merinci beberapa aspek dari peranan PBB dengan menggunakan ide pokok usul Australia sebagai dasar pembicaraan serta menjembatani perbedaan pendapat; (5) PIK tidak akan menyimpang dari pendekatan menyeluruh yang telah disetujui dalam Konferensi Paris; (6) semua faksi setuju usul Australia tentang keterlibatan PBB; (7) keputusan Sekjen PBB untuk membentuk Satgas Intra-Sekretariat tentang Kamboja di bawah kepemimpinan Sekjen PBB merupakan perkembangan positif yang akan memperlancar rencana keterlibatan PBB tersebut.

Sementara itu Menlu Australia, Gareth Evans, mengatakan bahwa: (1) perlu diciptakan iklim kepercayaan agar bangsa Kamboja bebas menentukan nasibnya sendiri serta bebas dari rasa takut, intimidasi dan tindak kekerasan, baik yang berasal dari dalam maupun dari luar; (2) perlu diciptakan iklim yang memberikan persamaan kesempatan kepada semua partai politik sehingga tidak ada pihak yang diuntungkan maupun dirugikan; (3) tiga hal penting yang diperlukan untuk mencapai iklim kepercayaan adalah proses pemilu yang berlangsung bebas dan adil, upaya dan mekanisme yang memungkinkan rakyat Kamboja memberikan hak pilihnya tanpa rasa takut serta hal-hal yang berkenaan dengan pembentukan pemerintahan sipil di Kamboja; (4) PBB tidak hanya diperlukan untuk memantau pemilu, tetapi juga mengatur dan melaksanakan pemilu itu; (5) akan dibentuk Dewan Agung Nasional sebagai cerminan dari kedaulatan dan persatuan nasional Kamboja selama

masa peralihan. Dewan itu merupakan tempat untuk berkonsultasi bagi mereka yang melaksanakan fungsi pemerintahan, pengorganisasi pemilu, pengawasan keamanan dan pemantauan serta verifikasi.

Utusan khusus Sekjen PBB, Rafeudin Ahmed, mengatakan bahwa: (1) PBB mengharapkan usul-usul yang dihasilkan bersifat realistis; (2) pelaksanaan ikut sertanya PBB masih memerlukan persetujuan DK-PBB serta pihak yang terlibat dalam masalah Kamboja (*Antara*, 27-2-1990).

Pada pertemuan hari kedua tanggal 27 Februari 1990, pemimpin Khmer Merah, Khieu Samphan, mengatakan bahwa: (1) pembentukan pemerintahan sementara empat pihak (quadripartite) dapat mengakhiri pembagian kawasan-kawasan yang selama ini dikuasai oleh masing-masing kelompok; (2) pembagian kawasan itu hanya akan menghalangi tugas pengawasan PBB di Kamboja; (3) terbentuknya pemerintahan empat pihak akan merupakan penerimaan prinsip perujukan nasional; (4) delapan butir yang dapat dilakukan PBB untuk menjamin proses pemulihan perdamaian di Kamboja adalah pengawasan penarikan pasukan Vietnam dari Kamboja, pengawasan perlucutan senjata keempat faksi di Kamboja, pengawasan gencatan senjata, pengawasan pemilu yang bebas dan demokratis, jaminan PBB untuk membentuk pemerintahan quadripartite di bawah pimpinan Norodom Sihanouk, operasi bersama di bawah pemerintahan sementara quadripartite, penempatan pasukan pemeliharaan perdamaian PBB dalam waktu yang tidak ditentukan dengan personil yang memadai untuk menjamin perdamaian, keamanan dan stabilitas di Kamboja, serta jaminan PBB bagi kemerdekaan, netralitas dan integritas Kamboja dalam suatu pemerintahan dengan ekonomi liberal dan demokrasi banyak partai (*Antara*, 27-2-1990).

Ketua delegasi Funcinpec, Pangeran Ranaridh, mengatakan bahwa: (1) PIK agar membantu mendesak Vietnam untuk menerima secara wajar peran efektif PBB untuk mengawasi dan mengontrol penarikan pasukan Vietnam dari Kamboja; (2) usul Australia tentang pemerintahan sementara PBB agar dilaksanakan secara efektif; (3) masalah penarikan mundur semua pasukan asing dari Kamboja, gencatan senjata, perlucutan senjata secara total, pengontrolan suplai senjata serta pemeliharaan keamanan dan perdamaian di bawah pengawasan PBB agar dilaksanakan secara efektif; (4) pemerintahan sementara dibentuk untuk mengorganisasikan pemilu yang bebas, adil dan demokratis (*Antara*, 27-2-1990).

PM Hun Sen mengatakan bahwa: (1) pemerintahnya menerima peran serta PBB dan penghentian bantuan militer asing bagi kedua pemerintahan Kamboja demi terlaksananya pemilu yang bebas dan adil, asal tidak terjadi kekosongan yang memungkinkan kelompok Pol Pot berkuasa kembali; (2) penyelesaian politik Kamboja tidak cukup hanya dengan membentuk pemerintahan sementara setelah membubarkan kedua pemerintahan Kamboja yang ada sekarang (*Antara*, 27-2-1990); (3) peranan PBB dalam pemerintahan sementara selama masa transisi hendaknya pada tingkat yang perlu saja; (4) pihaknya menolak pembubaran dua pemerintahan di Kamboja; (5) perlu didorong kehadiran PBB di Kamboja pada tingkat yang pantas, dan pembentukan Dewan Nasional Tertinggi yang akan menjadi simbol dari kesatuan dan kedaulatan nasional Kamboja (*Kompas*, 28-2-1990).

Menlu Ali Alatas mengatakan kepada para wartawan di Jakarta tanggal 27 Februari 1990 bahwa: (1) penyelesaian masalah Kamboja merupakan hal yang rumit dan kompleks sehingga belum ada penyelesaian dan PIK belum menghasilkan sesuatu yang konkrit mengenai peranan PBB; (2) PIK hanya salah satu dari berbagai pertemuan yang mengupayakan penyelesaian masalah Kamboja (*Kompas*, 28-2-1990).

Sementara itu Khieu Samphan mengatakan bahwa: (1) semua tindakan yang berkaitan dengan pemilu harus dilaksanakan oleh pemerintahan sementara Kamboja empat pihak serta di bawah pengawasan PBB; (2) delapan macam peran PBB yang berbeda-beda sifat dan intensitasnya itu adalah: (a) mengawasi penarikan mundur pasukan Vietnam; (b) mengawasi gencatan senjata; (c) mengawasi perlucutan senjata pasukan semua faksi Kamboja; (d) melaksanakan pemilu; (e) mengadakan sensus penduduk sebelum pemilu; (f) menjamin terciptanya kondisi yang diperlukan untuk membentuk pemerintahan sementara empat pihak serta kemerdekaan, netralitas dan kedaulatan Kamboja yang demokratis multipartai dan berekonomi liberal; (g) menempatkan pasukan perdamaian dengan personil yang cukup untuk jangka lama guna menjaga perdamaian, keamanan dan stabilitas Kamboja; (h) memegang kekuasaan pemerintahan sementara dalam masa peralihan serta segala aspek dan konsekuensinya; (3) perlu dibentuk pemerintahan sementara empat pihak atas dasar persamaan derajat; (4) keterlibatan PBB di Kamboja hanya sebagai pelengkap dan penjamin keberadaan pemerintahan sementara quadripartite (*Kompas*, 28-2-1990).

Pemimpin KPNLF Son Sann mengatakan bahwa:

(1) PIK seharusnya membahas masalah utama yang belum diselesaikan yaitu verifikasi penarikan tentara Vietnam dari Kamboja; (2) SOC dan NGC agar dibubarkan dan sebagai gantinya perlu segera dibentuk pemerintahan sementara empat partai yang diperkuat tentara pemelihara perdamaian PBB sehingga dapat terselenggara pemilu; (3) zona Angkor-Siemreap yang merupakan warisan kebudayaan Kamboja agar dijadikan zona bebas dari pertempuran (*Suara Karya*, 28-2-1990).

PIK berakhir tanpa kesepakatan bersama. Khmer Merah disebut-sebut sebagai penyebab kegagalan PIK. Sejumlah peserta PIK menyatakan antara lain bahwa: (1) Khmer Merah tidak memberikan konsensi dalam beberapa aspek penting mengenai penyelesaian konflik Kamboja; (2) Khmer Merah telah memanfaatkan sistem suara bulat (*unanimity rule*), untuk memveto rancangan dokumen yang berisi kesepakatan-kesepakatan PIK; (3) rancangan dokumen yang terdiri dari 17 pasal yang berjudul "Record of Understanding" yang berisi tahap-tahap penyelesaian konflik Kamboja gagal dijadikan dokumen resmi PIK karena Khieu Samphan menolak perumusan kalimat tentang pencegahan kembalinya rezim pembunuhan massal (*genocide*). Sebaliknya pihak Phnom Penh dan Vietnam tetap menuntut agar kalimat *genocide* dicantumkan dalam rancangan dokumen tersebut.

PM Hun Sen mengatakan pada jumpa pers bahwa: (1) sumber kemacetan PIK bukan proposal Gareth Evans, melainkan keberatan Khmer Merah atas penggunaan kata *genocide*; (2) penyelesaian konflik Kamboja hanya dapat dilakukan dengan menciptakan suasana yang memungkinkan rakyat Kamboja menentukan nasibnya sendiri; (3) isu *genocide* adalah isu internasional, oleh sebab itu PBB perlu mempertimbangkan hukuman kriminal yang dilakukan oleh Khmer Merah; (4) Vietnam telah menarik pasukannya dari Kamboja sejak tanggal 26 September 1989; (5) tuduhan bahwa Vietnam mendatangkan kembali pasukannya untuk membantu Pemerintahan Phnom Penh sengaja diciptakan oleh ketiga faksi NGC sebagai alasan untuk meneruskan peperangan (*Antara*, 1-3-1990).

Sementara itu Menlu Gareth Evans mengatakan bahwa: (1) salah satu terobosan besar yang dicapai PIK adalah kesediaan Khmer Merah untuk menerima peran PBB dalam pembentukan pemerintahan sipil sementara di Kamboja, meskipun rincian keterlibatan PBB itu masih harus didiskusikan lebih lanjut; (2) kesepakatan mengenai perlunya upaya untuk mengembalikan serta merehabilitasi para pengungsi merupakan petunjuk

bahwa peran misi pencari fakta PBB telah diterima, meskipun waktunya belum ditentukan; (3) isu pokok yang belum disepakati adalah masalah perlu tidaknya mencantumkan istilah pencegahan kembali praktek pembunuhan massal (*Antara*, 1-3-1990).

Pemimpin Khmer Merah Khieu Samphan mengatakan pada jumpa pers tanggal 1 Maret 1990 bahwa: (1) Khmer Merah akan terus berperang melawan Vietnam karena PIK gagal; (2) masalah invasi Vietnam harus diselesaikan terlebih dahulu sebelum pihak-pihak yang bertikai melangkah ke masalah lainnya; (3) dia tetap menuntut pembentukan pemerintahan sementara quadripartite; (4) pemerintahan quadripartite diperlukan sebagai mitra misi pencari fakta PBB, yang pembentukannya akan ditentukan pada pertemuan lima anggota tetap DK-PBB di Paris yang akan datang (*Antara*, 1-3-1990).

Menlu Ali Alatas yang didampingi Pembantu Menlu Perancis, Claude Martin, mengatakan pada briefing khusus untuk para Menlu ASEAN bahwa: (1) perbedaan-perbedaan di antara kelompok-kelompok Kamboja masih terlalu lebar untuk dijembatani; (2) upaya Indonesia mempersiapkan non-paper yang merupakan gabungan dari intisari gagasan Australia, hasil Konferensi Paris dan rekomendasi utusan khusus Sekjen PBB Rafeudin Ahmad yang pada dasarnya merupakan suatu mandat bagi peranan PBB di Kamboja tidak dapat diterima; (3) upaya membuat pernyataan bersama singkat yang didasarkan pada Pernyataan Bersama Sihanouk-Hun Sen tanggal 21 Februari 1990 di Bangkok, yang menyerukan suatu kehadiran PBB pada tingkat yang pantas, dan pembentukan suatu Dewan Nasional Tertinggi sebagai simbol kedaulatan dan persatuan nasional Kamboja gagal dilaksanakan (*Kompas*, 1-3-1990).

Dalam jumpa pers se usai penutupan PIK, Menlu Ali Alatas mengatakan bahwa: (1) kegagalan PIK merupakan hasil maksimum yang dapat dicapai, mengingat dua kubu kelompok Kamboja yang bersengketa ternyata baru pada taraf berunding, belum siap untuk berdamai; (2) kegagalan PIK mengakibatkan hilangnya momentum perkembangan positif; (3) sudah saatnya kedua kubu kelompok Kamboja itu dibiarkan saling berhadapan sendiri di meja perundingan, tanpa pihak ketiga; (4) tanggung jawab orang-orang Kamboja sendirilah untuk memperlihatkan kemauan baik dan kesungguhan guna menghentikan pembunuhan dan tragedi di negaranya (*Kompas*, 2-3-1990).

Para Penulis

- FERIDHANUSETYAWAN, I. Tubagus,
Sarjana Statistika dari Jurusan Statistika, Institut Pertanian Bogor (IPB), 1987. Sejak tahun 1987 menjadi Anggota Departemen Ekonomi CSIS, staf peneliti, saat ini terutama masalah-masalah ekonomi pertanian. Ikut serta dalam keanggotaan statistikawan internasional *The International Biometric Society*. Mulai tahun 1989 mengikuti *Master Program* untuk *Agricultural Economics* pada Iowa State University, Amerika Serikat.
- GOULET, Denis,
Adalah anggota dari *Center for the Study of Development and Change* di Cambridge, Massachusetts, USA. Memperdalam pengetahuan dalam bidang filsafat dan ilmu politik serta terjun dalam proyek bantuan dan riset di negeri-negeri Afrika dan Amerika Latin. Juga menjadi tenaga pengajar pada beberapa lembaga di Amerika Utara dan Eropa. Menulis beberapa buku, antara lain: *The Cruel Choice* dan *Toward a Theology of Liberation*. (Sumber: *PRISMA*)
- HARDJOSOEKARTO, Sudarsono,
Staf pengajar FISIP-UI, dan peneliti pada CSIS. Lulus IPB (1981). Research Student pada Department of Interdisciplinary of Social Sciences, The University of Tokyo (1985-1987). Menyelesaikan program master pada Department of Agricultural Economics - The Institute of Oriental Culture, The University of Tokyo (1987-1989). Kini sedang menempuh program doktor di The University of Tokyo. Pernah menjadi Ketua Umum Persatuan Pelajar Indonesia (PPI) di Jepang (1987-1989).
- SOEKITO, Wiratmo,
Kolumnis berbagai surat kabar di bidang politik dan kebudayaan (1966-sekarang); dosen LPKJ/IKJ (1977-sekarang); komentator politik dalam dan luar negeri TVRI (1966-1969) dan RRI (1966-1972). Belajar pada Universitas Katolik Nijmegen, Belanda, Jurusan Studi Filsafat (1954-1955).

- **SOESASTRO, M. Hadi,**
Sarjana di bidang Teknik Pesawat Terbang (Dipl. Ing.), Rhenish Westfaelische Technische Hochschule, Aachen, Jerman Barat, 1971 dan pada 1978 memperoleh Ph.D. dari The Rand Graduate Institute for Policy Studies, Santa Monica, Amerika Serikat; kini anggota Dewan Direktur dan Direktur Eksekutif CSIS; Anggota Dewan Juri Lomba Karya Ilmiah Remaja, Departemen Pendidikan Dasar dan Kebudayaan Republik Indonesia (1981-), Dosen FISIP dan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- **SUHARTONO, R.B.,**
Lulus Sarjana Ekonomi Universitas Indonesia tahun 1962, dan selanjutnya pada tahun 1965 memperoleh Ph.D. dalam Ilmu Ekonomi dari *Wayne State University*, Michigan, Amerika Serikat. Dari tahun 1966 sampai tahun 1978 sebagai pejabat yang menangani masalah ekonomi pada Centre for Development Planning, Projections and Policies, United Nations Headquarters, New York. Dari tahun 1978 sampai 1988, sebagai Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Perindustrian, dan sekarang sebagai Staf Ahli Menteri Sekretaris Negara.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27

Jakarta 10160

Telepon: 356532-5

i-
u
it

penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 3.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 15.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534, 356535.